PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 47

Tomo II

Octubre de 2017

Segunda Sala

México 2017

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y edición de esta Gaceta estuvieron a cargo
de la Coordinación de Compilación y
Sistematización de Tesis de la Suprema
Corte de Justicia de la Nación

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 47

Tomo II

Octubre de 2017

Segunda Sala

México 2017

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo
Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger
Subdirectora General de Compilación
del Semanario Judicial de la Federación

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidenta: Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

Ministros José Fernando Franco González Salas
Javier Laynez Potisek
Margarita Beatriz Luna Ramos
Alberto Pérez Dayán

TERCERA PARTE

SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1.
POR REITERACIÓN

INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO.

CONFLICTO COMPETENCIAL 89/2017. SUSCITADO ENTRE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA, Y SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO, AMBOS DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 21 DE JUNIO DE 2017. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. DISIDENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: OCTAVIO JOEL FLORES DÍAZ.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala es competente para resolver el conflicto competencial que nos ocupa, en términos de los artículos 94, párrafos quinto y octavo, y 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 46, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que dicho conflicto se suscitó entre Tribunales Colegiados de Circuito.

5. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Previa resolución del conflicto competencial, es preciso atender a los antecedentes del caso, que son los siguientes:

1. Diversas personas ostentándose como jubilados, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades Quincuagésima Tercera Legislatura del Congreso, mesa directiva del Congreso, Gobernador Constitucional, secretario de Gobierno y por ministerio de ley, director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Pleno del Tribunal Superior de Justicia, Pleno del Consejo de la Judicatura, director general de Administración del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial, secretaria de Hacienda, directora general y consejo directivo, ambos del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno, todas del Estado de Morelos, de quienes, respectivamente, reclamaron la promulgación, discusión, aprobación, expedición, publicación, circulación y cumplimiento del "decreto número novecientos ochenta y ocho, por el que se reforma de manera integral la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con el propósito de ratificar su competencia y atribuciones", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", el 21 de julio de 2016, específicamente, los artículos 1, 3, 5, 6, 9, 12, 34, 35, 36, 41, 42, 46 y tercero transitorio, sus efectos y consecuencias.

2. Los quejosos solicitaron la **suspensión** provisional y **definitiva** del acto reclamado para el efecto de que no se les aplicaran los artículos tildados de inconstitucionales.

6. **3.** La demanda de amparo fue admitida a trámite con el número 1410/2016, por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Morelos.

7. **4.** En lo que se refiere a la medida cautelar, por auto de **29 de agosto** y resolución de **13 de septiembre**, ambos de **2016**, el Juzgado Federal **negó** la **suspensión** provisional y luego la **definitiva** respecto de la promulgación, discusión, aprobación, expedición, publicación, circulación y cumplimiento de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos y, por el contrario, la **concedió** para el efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de aplicar los artículos de la citada ley tildados de inconstitucionales.

8. **5.** Las autoridades gobernador, secretario de Gobierno y por ministerio de ley director del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", todas del Estado de Morelos, interpusieron **recurso de revisión** en contra de la **resolución** de

13 de septiembre de 2016, a través de la cual, el Juzgado se pronunció respecto de la **suspensión definitiva**.

9. **6.** El recurso de revisión se turnó al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito, el que lo radicó con el número 1231/2016 y, posteriormente, en sesión de 15 de febrero de 2017, estimó carecer de competencia para su conocimiento, por considerar que las normas reclamadas revisten naturaleza laboral, en virtud de que involucran derechos sustantivos en materia de trabajo, por lo que ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito en turno, para su resolución.

10. **7.** El recurso de revisión fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, el que lo radicó con el número 45/2017, y el 24 de marzo de 2017, determinó no aceptar la competencia declinada por considerar que no se trata de un acto de naturaleza estrictamente laboral, ni advirtió la participación de una autoridad de esa materia que afectara o hubiere afectado alguna condición laboral de los quejosos, por lo que denunció ante este Alto Tribunal el presente conflicto competencial.

11. TERCERO.—**Existencia del conflicto competencial.** Esta Segunda Sala considera que existe conflicto competencial, en razón de lo siguiente:

12. Del artículo 46, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo, se desprende que para tener por existente el conflicto competencial entre Tribunales Colegiados de Circuito deben concurrir determinados requisitos, los cuales son:

13. **1.** Un Tribunal Colegiado se declare legalmente incompetente para conocer de cierto juicio o recurso, y remitir los autos al órgano jurisdiccional que en su concepto lo es; y,

14. **2.** El Tribunal Colegiado al que se remite el juicio o recurso, se declare también legalmente incompetente para conocerlo, comunique su resolución al órgano que declinó la competencia y remita los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva lo que proceda.

15. Requisitos que, en la especie, se actualizan, porque el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo

Circuito se negó a conocer del recurso de revisión por cuestión de materia, por lo que remitió los autos al Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo Circuito en turno, ya que a su juicio este órgano es el competente para su resolución.

16. Luego, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Décimo Octavo Circuito, al que se le turnó el recurso de revisión, no aceptó la competencia declinada; lo que hizo del conocimiento de su homólogo y remitió los autos a esta Suprema Corte para la resolución del conflicto competencial suscitado.

17. En consecuencia, se cumplen los supuestos contenidos en el artículo 46, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo, por lo que existe conflicto competencial entre los Tribunales Colegiados de Circuito.

18. CUARTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala estima que el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, es quien debe conocer y resolver el recurso de revisión.

19. Para sustentar tal determinación, es necesario precisar, en principio, que la competencia por materia es la aptitud legal que se atribuye a un órgano jurisdiccional para conocer de las controversias referentes a una determinada rama del derecho, la cual tiene como ventaja que los juzgadores adscritos a un tribunal especializado únicamente conozcan de asuntos de esa materia, lo que permite enfocar su atención que repercute en la formación de su especialización y los encausa hacia mayor profundización del conocimiento del juicio de amparo en la materia de que se trate.

20. En ese sentido, **es necesario para establecer la competencia por razón de materia, que se atienda a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable**, sin que sea factible considerar los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.

21. Sirven de apoyo a lo anterior, las jurisprudencias de esta Segunda Sala 2a./J. 24/2009 y 2a./J. 145/2015 (10a.), de rubros siguientes: "COMPETENCIA POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESPECIALIZADOS. DEBE DETERMINARSE ATENDIENDO A LA NATURALEZA

DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, Y NO A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS FORMULADOS."[1] y "COMPETENCIA POR MATERIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO POR UN JUEZ DE DISTRITO CON COMPETENCIA MIXTA. SE DETERMINA ATENDIENDO A LA NATURALEZA DEL ACTO RECLAMADO Y DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE."[2]

22. En ese orden de ideas, para resolver este conflicto competencial, es necesario precisar que en la demanda de amparo se reclamó la promulgación, discusión, aprobación, expedición, publicación, circulación y cumplimiento del "DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, por el que se reforma de manera integral la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, con el propósito de ratificar su competencia y atribuciones", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 21 de julio de 2016, específicamente, los artículos 1, 3, 5, 6, 9, 12, 34, 35, 36, 41, 42, 46 y tercero transitorio, sus efectos y consecuencias.

23. Los artículos reclamados establecen lo siguiente:

---

[1] De texto: "De los artículos 51, 52, 54 y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que para fijar la competencia por materia de los Jueces de Distrito, el legislador tomó como base la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. Por tanto, para efectos de determinar la competencia por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito especializados, por analogía, debe atenderse a los elementos precisados y no a los conceptos de violación o agravios expresados por la parte quejosa o recurrente, respectivamente, pues éstos no constituyen un criterio que determine a quién compete conocer del asunto, ya que únicamente evidencian cuestiones subjetivas; sostener lo contrario resultaría ilógico, pues se llegaría al absurdo de que la competencia por materia estuviese fijada en razón de lo que aleguen las partes, sin importar que tales expresiones tengan o no relación con el acto reclamado.". Novena Época. Registro digital: 167761. Instancia: Segunda Sala. Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, marzo de 2009, materia común, tesis 2a./J. 24/2009, página 412.

[2] De contenido: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el conflicto competencial 79/2015, en sesión de 10 de junio de 2015, por mayoría de 3 votos interrumpió el criterio contenido en la jurisprudencia 2a./J. 4/2013 (10a.) (*). Así, actualmente, para establecer la competencia por materia de un Tribunal Colegiado de Circuito especializado para conocer del recurso de revisión interpuesto contra la sentencia, debe atenderse tanto a la naturaleza del acto reclamado como a la de la autoridad señalada como responsable, sin considerar la materia en la que el Juez de Distrito con competencia mixta haya fijado su competencia.". Décima Época. Registro digital: 2010317. Instancia: Segunda Sala. Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, materia común, «página 1689 y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas».

Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos

"**Artículo 1.** La presente ley es de observancia general, orden público e interés social, así como obligatoria para los sujetos señalados en este ordenamiento, y tiene por objeto regular el otorgamiento de las prestaciones que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados, conforme a su reglamento y la normativa aplicable."

"**Artículo 3.** Para efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. Acreditado, a la persona física que ya no cotiza al instituto pero que tiene obligaciones con aquél, con motivo de la vigencia de un crédito o alguna otra circunstancia;

"II. Afiliado, al trabajador o **pensionista** que, conforme a lo señalado en el capítulo IV de la presente ley, cotiza al instituto y recibe los beneficios que éste otorga;

"III. Amortización, al método por el cual se liquida un crédito en pagos parciales;

"**IV. Aportación, a la cantidad en dinero que cubre el ente obligado por cada afiliado para que reciba los beneficios que otorga la presente ley, correspondientes al 6% de las percepciones constantes de los afiliados;**

"V. Beneficiario, a la persona física o moral designada por el afiliado para recibir las cuotas que aportó al instituto;

"VI. Capacidad de pago, a la posibilidad del afiliado de ser sujeto del otorgamiento de un crédito conforme al cálculo que determine su disponibilidad financiera para cubrir el crédito hasta su totalidad;

"VII. Consejo Directivo, al órgano de gobierno del instituto;

"VIII. Comité Técnico de Créditos Hipotecarios, al órgano colegiado integrado en términos del estatuto orgánico y demás normativa aplicable, que revisa y aprueba los créditos hipotecarios;

"**IX. Cuota, a la cantidad en dinero que cubre el afiliado mediante la retención y remisión del ente obligado, para que dicho afiliado reciba los beneficios que le otorga la presente ley;**

"X. Crédito, al préstamo en dinero o en especie que concede el instituto al afiliado, con el otorgamiento de una garantía en los términos o condiciones que para cada caso aplique;

"XI. Director General, a la persona titular del instituto;

"XII. Ente obligado, al ente institucional incorporado conforme lo establece el artículo 25 de la preste ley, y obligado a enterar las aportaciones, así como a retener a los afiliados las cuotas y los pagos de las amortizaciones respecto de los créditos otorgados, enterando dichos conceptos para que el afiliado reciba los beneficios que el instituto otorga;

"XIII. Estatuto Orgánico, al estatuto orgánico del instituto;

"XIV. Gobernador, a la persona titular del Poder Ejecutivo Estatal; ..."

"XIV Bis. Ingresos totales, a toda percepción efectiva vía nómina, incluyendo dietas, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales, que perciban los afiliados; ..." «P.O. 22-III-2017»

"XV. Instituto, al organismo público descentralizado denominado Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos;

"XVI. Interés ordinario, a la tasa que se aplica sobre el capital insoluto generado durante el plazo pactado o la vigencia del crédito, cuya tasa se estipulará en el reglamento y demás normativa aplicable;

"XVII. Interés moratorio, a la tasa que se aplica sobre el saldo del crédito a partir del incumplimiento del pago puntual del mismo hasta su total liquidación; así como a la tasa que se aplica sobre los enteros extemporáneos que realice el ente obligado, cuyas tasas se estipularán en el reglamento y demás normativa aplicable;

"XVIII. Ley, al presente instrumento jurídico;

"XIX. Ley Orgánica, a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos;

"XX. Manuales Administrativos, a los Manuales de Organización, de Políticas y Procedimientos y demás instrumentos normativos aprobados por el instituto, mediante los cuales se indican los pasos que deban seguirse para el desarrollo de cada una de las actividades de las unidades administrativas que lo conforman;

"**XXI. Pensionista, a la persona física que recibe periódicamente una cantidad de dinero por concepto de pensión;**

"XXII. Percepción constante, al salario integrado por la suma de los emolumentos en efectivo que, en forma constante, recibe el afiliado por la prestación de sus servicios subordinados a los entes obligados;

"XXIII. Reintegro a entes obligados, a la cantidad en dinero que el ente obligado retiene vía nómina al afiliado y es enterada al instituto de manera inexacta;

"XXIV. Reintegro a afiliados o acreditados, a la cantidad en dinero que se devuelve derivada de un cobro improcedente;

"XXV. Reglamento, al Reglamento de la presente Ley, y

"XXVI. Sujetos obligados, a los afiliados y acreditados, entes obligados, personal del instituto, integrantes del Consejo Directivo y a todos aquellos que se ubiquen en los supuestos previstos en esta ley."

"**Artículo 5.** El Instituto tiene por objeto procurar el bienestar social de los afiliados y sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales."

"**Artículo 6.** El Instituto, para el cumplimiento de su objeto, además de las previstas en el Estatuto Orgánico, el Reglamento y demás normativa aplicable, de manera enunciativa mas no limitativa, tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Brindar seguridad social a los afiliados en materia de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios;

"II. Proporcionar en forma directa o con la intermediación de las instituciones federales, estatales o municipales competentes, así como con aquellas que integran el sistema bancario mexicano, financiamiento oportuno y a bajas tasas de interés, a las personas a que estén destinados los programas de vivienda que instrumente el propio Instituto;

"III. Otorgar prestaciones económicas a corto, mediano y largo plazo, conforme lo dispuesto por la presente Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable;

"IV. Otorgar servicios sociales de odontología y optometría, en términos de lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y demás normativa aplicable, y

"V. Brindar cualquier otra prestación que satisfaga las necesidades de los afiliados, previa aprobación y en los términos que determine el Consejo Directivo."

"**Artículo 9.** Las cuotas de los afiliados correspondientes al 6% de su percepción constante, serán utilizadas preferentemente para el otorgamiento de créditos y se devolverán en los supuestos previstos en el Reglamento y demás normativa aplicable."

"**Artículo 12.** El Consejo Directivo es la máxima autoridad del Instituto y se integra por:

"I. El Gobernador, quien lo presidirá por sí o por conducto del representante que designe al efecto;

"II. Una persona representante del Poder Legislativo que, en ningún caso, podrá ser un diputado al Congreso del Estado, en términos de lo previsto en la fracción V del artículo 81 de la Ley Orgánica;

"III. Una persona representante del Poder Judicial, que será la persona titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Estado;

"IV. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

"V. La persona titular de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal;

"VI. La persona titular de la Secretaría del Trabajo del Poder Ejecutivo Estatal;

"VII. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

"VIII. La persona que ocupe la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Estatal;

"IX. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y Entidades Paraestatales;

"X. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Morelos;

"XI. La persona titular de la Secretaría General del Sindicato Único de Trabajadores al Servicio del Poder Legislativo del Estado de Morelos, y

"XII. Una persona representante de la Sección XIX del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

"Los cargos de los integrantes del Consejo Directivo serán honoríficos, por lo que no recibirán retribución, emolumento ni compensación alguna por su desempeño.

"Por cada integrante propietario, deberá designarse, por escrito, un suplente, el cual contará con las mismas facultades que el propietario. Dichos suplentes deberán contar con el nivel jerárquico inmediato inferior.

"Para el caso de que el representante que designe el Gobernador para fungir como presidente del Consejo Directivo, sea un integrante de éste último en términos del presente artículo, dicho integrante deberá designar a su vez a la persona que lo supla, a fin de evitar la concentración de votos en una sola persona para la toma de decisiones.

"En las sesiones del Consejo Directivo participarán el Director General y el Comisario Público con derecho a voz, pero sin voto."

"**Artículo 34.** Los afiliados, además de cubrir el capital, quedan obligados a cubrir el interés ordinario sobre saldo insoluto y, en su caso, el in-

terés moratorio, conforme lo establezca el Reglamento y la normativa aplicable."

"**Artículo 35.** Las prestaciones económicas otorgadas a los afiliados son personales e intransferibles."

"**Artículo 36.** Los afiliados impedidos para acudir a tramitar los créditos correspondientes, podrán solicitarlos a través de tercera persona, siempre y cuando se le otorgue poder notarial con las facultades necesarias para ello. El importe máximo será el equivalente al monto de sus aportaciones y no podrán solicitar créditos para mediano y largo plazo."

"**Artículo 41.** Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes de los afiliados, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos presupuestos de egresos."

"**Artículo 42.** Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al Instituto en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable."

"**Artículo 46.** El afiliado tendrá derecho a la devolución de sus cuotas en caso de baja del servicio, pasado un año de su separación correspondiente; excepto que cuente con uno o más créditos vigentes; en este supuesto, serán aplicadas al saldo de esos créditos, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable.

"El derecho de los afiliados a la devolución de sus cuotas prescribe en un plazo de cinco años, conforme a lo que se establezca en la normativa aplicable."

Transitorios

"Artículo tercero. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las de esta Ley."

24. De lo anterior, se advierte que en los preceptos impugnados se regula el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda

el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a la devolución de las mismas en caso de baja del servicio.

25. En ese sentido, si lo que en la especie reclamaron los quejosos es la entrada en vigor de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, específicamente, los artículos 1, 3, 5, 6, 9, 12, 34, 35, 36, 41, 42, 46 y tercero transitorio, sus efectos y consecuencias, resulta evidente que dichos actos son de naturaleza administrativa.

26. Debido a que esos artículos **regulan** cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en que haya laborado, también lo es que la surgida entre aquél y el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos constituye nueva relación de naturaleza administrativa.

27. Además, es importante mencionar que los preceptos legales que se impugnan con motivo de su entrada en vigor modificaron la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias que realizan al instituto de crédito citado como afiliados, con lo cual aducen se les aplicará un descuento mayor, lo que corrobora su naturaleza administrativa, pues regulan las aportaciones del afiliado al referido instituto sin que con ello se cuestionen derechos laborales.

28. Máxime que los quejosos se ostentan como jubilados, lo que conlleva considerar, que si bien esa calidad derivó de la relación de trabajo establecida entre ellos y la dependencia en que laboraron, dichos quejosos ya no son trabajadores en activo, sino que su relación laboral pasó a segundo término, surgiendo una nueva relación entre el beneficiario y el instituto de crédito, la cual es de naturaleza administrativa.

29. Aunado a que las autoridades a quienes atribuye los actos, son legislativas y administrativas, porque no se reclamó algún acto derivado de la relación de supra-subordinación con el gobierno que refleje vínculo laboral, sino que se trata de una reforma legislativa que involucra a las autoridades responsables, aduciendo violación a la regularidad constitucional de normas concernientes a trámites administrativos.

30. En consecuencia, atendiendo al carácter de los quejosos (jubilados o pensionados); a la naturaleza de la afectación de los artículos impugnados (modificación a la base sobre la cual se calcula el porcentaje de las cuotas o aportaciones ordinarias); y, a las autoridades responsables legislativas y administrativas, se colige que la naturaleza del asunto, es administrativa.

31. Consecuentemente, se surte la competencia en favor del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito**, para conocer del recurso de revisión que motivó el presente conflicto competencial.

32. Sirve de base a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 44/2016 (10a.),[3] la cual, si bien se refiere a un caso diverso (reclamo del Decreto de la Ley de Educación Estatal) apoya al presente asunto, toda vez que en ella se determinó que el decreto reclamado era administrativo, al no combatirse vínculo laboral alguno, que es lo que también ocurre en el caso; de ahí que ese criterio apoye, por analogía, lo antes expuesto.

33. Con consideraciones similares, en sesiones de 10 de agosto de 2016 y 14 de octubre de 2015, esta Segunda Sala resolvió los conflictos competenciales 89/2016 y 138/2015, este último en el que consideró que los jubilados no guardan relación de supra-subordinación con la dependencia para la cual laboraron.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

---

[3] Sustentada por esta Segunda Sala en la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 1170 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de enero de 2016 a las 10:30 horas», del tenor que sigue: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN EL QUE SE IMPUGNÓ EL DECRETO DE REFORMA A LA LEY DE EDUCACIÓN ESTATAL. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Si en la demanda de amparo el quejoso se ostenta como trabajador de la educación al servicio del Gobierno Estatal e impugna el decreto de reforma a la Ley de Educación Estatal, sin combatir un acto derivado de la relación de supra a subordinación con el Gobierno que refleje un vínculo laboral, sino una reforma legislativa en la que se involucran como autoridades responsables, entre otras, tanto al Gobernador como al Congreso local, aduciendo violación a la regularidad constitucional de normas rectoras de un procedimiento administrativo, orientado en la docencia y en la educación; se concluye que el acto reclamado y las autoridades involucradas tienen naturaleza administrativa y no laboral y, por ende, es competente para conocer del recurso de revisión relativo un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa."

PRIMERO.—Existe conflicto competencial.

SEGUNDO.—Se declara legalmente competente al **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Octavo Circuito** para conocer y resolver el recurso de revisión.

Notifíquese con testimonio de la presente resolución a los Tribunales contendientes y al Juzgado de Distrito de origen y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza. Votó en contra el Ministro José Fernando Franco González Salas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INSTITUTO DE CRÉDITO PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA DE AMPARO O DE LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL QUE SE RECLAMÓ EL DECRETO NÚMERO NOVECIENTOS OCHENTA Y OCHO, POR EL QUE SE REFORMA DE MANERA INTEGRAL LA LEY RELATIVA, CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, CUANDO QUIEN PROMUEVE EL JUICIO TIENE EL CARÁCTER DE PENSIONADO O JUBILADO. Cuando se impugnan los preceptos legales que regulan el otorgamiento de las prestaciones económicas y sociales que brinda el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos a sus afiliados a través del pago de aportaciones y cuotas, así como el derecho a su devolución en caso de baja del servicio, la competencia para conocer del recurso de revisión contra la sentencia del juicio de amparo o de la resolución del incidente de suspensión corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, debido a que regulan cuestiones concernientes al otorgamiento de prestaciones que brinda el referido Instituto a sus afiliados, cuya naturaleza es eminentemente administrativa, porque si bien es cierto que las prestaciones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia

pública en la que laboró, también lo es que al pensionarse o jubilarse surge una nueva relación con el Instituto mencionado cuya naturaleza es administrativa.

2a./J. 149/2017 (10a.)

Conflicto competencial 89/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa, y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Octavo Circuito. 21 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Conflicto competencial 140/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa, y Primero en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Octavo Circuito. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Alma Ruby Villarreal Reyes.

Conflicto competencial 80/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa, y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Octavo Circuito. 2 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Norma Paola Cerón Fernández.

Conflicto competencial 91/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa, y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Octavo Circuito. 2 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Conflicto competencial 104/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materias Penal y Administrativa, y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Octavo Circuito. 2 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó contra consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 149/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de octubre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL.

AMPARO EN REVISIÓN 441/2015. 5 DE OCTUBRE DE 2016. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTÓ EN CONTRA DE CONSIDERACIONES MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

Aspectos procesales
III. Competencia

34. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver los recursos de revisión principales, así como adhesivo.[26]

IV. Oportunidad y legitimación

35. Las revisiones principales de las quejosas,[27] del presidente de la República[28] y de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,[29] así como

[26] De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, toda vez que se promueve contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto en materia administrativa, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicado el 11 de diciembre de 2013, en específico, los artículos 1o., 2o., fracción I, inciso J), 3o., fracciones XXV a XXXVI, 4o., 5o., 5o.-A, 10, 11, 14, 19, fracciones I, II, VI y VIII, todos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como cuarto transitorio de dicho decreto; del decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, publicado el 26 de diciembre de 2013, en específico, el artículo 3.3 del capítulo 3 denominado "Del impuesto especial sobre producción y servicios" y de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada el 30 de diciembre de 2013, en específico, las reglas 1.5.1.2, 1.5.1.3 y 1.5.1.5, y no resulta necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

[27] La sentencia recurrida fue notificada personalmente al representante legal de las quejosas el 8 de octubre de 2014 (juicio de amparo indirecto **********, tomo II, foja 996) y surtió sus efectos

el adhesivo,[30] se interpusieron oportunamente y por parte legítima,[31] respectivamente.

---

al día hábil siguiente: jueves 9 de octubre de 2014. En consecuencia, el plazo de 10 días para la interposición del recurso previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo empezó a correr a partir del viernes 10 de octubre y concluyó el jueves 23 del mismo mes y año, descontándose los días inhábiles, a saber, 11, 12, 18 y 19 de octubre de 2014, por ser sábados y domingos, respectivamente, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, si ese recurso se interpuso el miércoles 22 de octubre de 2014, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California (toca de amparo en revisión 441/2015, foja 4), es evidente que tal interposición se hizo oportunamente.

[28] La sentencia recurrida fue notificada al presidente de la República por conducto de su delegado el 20 de octubre de 2014 (juicio de amparo indirecto **********, tomo II, foja 1194, vuelta) surtiendo sus efectos desde ese momento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo. En consecuencia, el plazo de 10 días para la interposición del recurso, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, empezó a correr a partir del martes 21 de octubre y concluyó el lunes 3 de noviembre del mismo año, descontándose los días inhábiles, a saber, 25 y 26 de octubre, así como 1 y 2 de noviembre, todos de 2014, por ser sábados y domingos, respectivamente, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, si dicho recurso se interpuso el viernes 31 de octubre de 2014, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Tercero de Distrito de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California (toca de amparo en revisión 441/2015, foja 138), es evidente que tal interposición se hizo oportunamente.

[29] La sentencia recurrida fue notificada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 17 de octubre de 2014 (juicio de amparo indirecto **********, tomo II, foja 1193), surtiendo sus efectos desde ese momento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo. En consecuencia, el plazo de 10 días para la interposición del recurso, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, empezó a correr a partir del lunes 20 de octubre y concluyó el viernes 31 del mismo mes y año, descontándose los días inhábiles, a saber, 25 y 26 de octubre de 2014, por ser sábado y domingo, respectivamente, de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, si ese recurso se interpuso el jueves 30 de octubre de 2014, ante la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano (toca de amparo en revisión 441/2015, foja 191 vuelta), es evidente que tal interposición se hizo oportunamente.

[30] El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el auto de 13 de abril de 2015, el cual, fue notificado a la autoridad adherente el miércoles 22 de abril de 2015 (ibídem, foja 211), surtiendo sus efectos desde ese momento, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo. En consecuencia, el plazo de 5 días para la interposición del recurso empezó a correr a partir del jueves 23 y concluyó el miércoles 29 de abril, en términos de lo dispuesto por el artículo 19 de dicha ley, pues fueron inhábiles los días 25 y 26 de abril, por ser sábado y domingo, respectivamente. Por lo tanto, si el recurso de mérito se interpuso el miércoles 29 de abril de 2015, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (ibídem, foja 287 vuelta), es evidente que tal interposición se hizo oportunamente.

[31] Tanto el representante legal de las quejosas, como el delegado del presidente de la República y la subdirectora de Amparos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se encuen-

V. Procedencia

36. Los recursos de revisión principales interpuestos tanto por las quejosas,[32] como por las autoridades responsables presidente de la República y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,[33] así como la revisión adhesiva,[34] son procedentes.

VI. Cuestiones necesarias para resolver el asunto

37. A continuación, se hace referencia a los conceptos de violación, la sentencia recurrida y los agravios formulados en los recursos de revisión.

---

tran legitimados para interponer los recursos de revisión principales, al habérseles reconocido el carácter correspondiente en el juicio de amparo de origen, al primero, en proveído de 27 de enero de 2014 (juicio de amparo indirecto **********, tomo I, fojas 306 y 307), al segundo, el 20 de marzo de 2014 (ibídem, tomo II, foja 621) y, a la tercera, el 28 de febrero de 2014 (ibídem, tomo I, foja 567); por su parte, el subprocurador fiscal federal de Amparos, por conducto del director general de Amparos contra actos administrativos y en suplencia del director general de Amparos contra Leyes, en representación del presidente de la República, se encuentra legitimado para interponer el recurso de revisión adhesiva, al habérsele reconocido el carácter correspondiente en el juicio de amparo de origen en el referido auto de 20 de marzo de 2014.

[32] En virtud de que se interpone contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional por un Juez de Distrito, en la que se analizó la constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicado el 11 de diciembre de 2013, en específico, los artículos 1o., 2o., fracción I, inciso J), 3o., fracciones XXV a XXXVI, 4o., 5o., 5o.-A, 10, 11, 14, 19, fracciones I, II, VI y VIII, todos de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como artículo cuarto transitorio; del decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, publicado el 26 de diciembre de 2013, en específico, el artículo 3.3 del capítulo 3 denominado "Del impuesto especial sobre producción y servicios" y de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada el 30 de diciembre de 2013, en específico, las reglas I.5.1.2, 1.5.1.3 y 1.5.1.5. De modo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

[33] Dado que en la sentencia recurrida se concedió el amparo, por lo que hace al artículo 4o., fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, norma en la que ambas autoridades intervinieron en su emisión, por lo que conforme al artículo 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo, los medios de defensa interpuestos son procedentes para impugnar esa decisión.

[34] En virtud de que el presidente de la República obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo de origen, ya que en los restantes actos que le fueron reclamados se negó el amparo a las quejosas, resulta procedente su adhesión, en términos del artículo 82 de la ley de la materia.

38. **Demanda de amparo.** Las quejosas formularon 12 conceptos de violación, en los que plantearon la inconstitucionalidad de las normas reclamadas; los argumentos respectivos se sintetizarán en el apartado de estudio correspondiente cuando sea necesario.

39. **Sentencia recurrida.** En las consideraciones de la sentencia recurrida, el Juez de Distrito auxiliar determinó lo que a continuación se señala, en lo que interesa para la resolución del presente asunto:

40. **Considerando tercero.** Determinó que son **inexistentes** los actos consistentes en la orden de expedición, discusión y aprobación del numeral 3.3 del capítulo 3 del decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, atribuidos al presidente de la República, así como la discusión, aprobación y expedición de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, en cuanto a las reglas combatidas, que se atribuyó al jefe del Servicio de Administración Tributaria, por lo que respecto de tales actos consideró procedente **sobreseer** en el juicio de amparo.

41. **Considerando quinto.** Consideró **fundada** la causa de **improcedencia** planteada por los secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público, prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, en virtud de que únicamente se les reclamó el refrendo de los decretos impugnados, respectivamente, sin que se les atribuyera por vicios propios, por lo que carecen de la calidad de autoridades responsables.

42. **Considerando sexto.** Estimó **infundadas** las restantes causas de improcedencia planteadas, en específico, las siguientes:

43. **I.** Las Cámaras de Diputados y de Senadores, el presidente de la República y la agente del Ministerio Público Federal adscrita a ese juzgado hicieron valer las siguientes causales:

44. **a)** Ausencia de interés jurídico para reclamar los decretos impugnados, porque las quejosas no se ubican en el supuesto normativo (artículo 61, fracción XII).

45. **b)** Falta de perjuicio, por ser normas heteroaplicativas, por lo que la afectación se dará hasta el entero del primer pago mensual del impuesto o

hasta la declaración fiscal anual [artículo 61, fracción XXIII, en relación con el inciso b) de la fracción I del artículo 107].

46. **c)** Omisión de formular conceptos de violación contra los artículos 1o. y 19, fracción VIII, de la Ley del Impuesto sobre Producción y Servicios (artículo 61, fracción XXXIII, en relación con el 108, fracción VIII).

47. **d)** No se demostró ubicarse en situación análoga, semejante, equiparable o idéntica a la establecida en el decreto que compila diversos beneficios fiscales reclamado, por lo que las quejosas están excluidas de observar sus efectos.

48. **II.** El jefe del Servicio de Administración Tributaria planteó las siguientes causales de improcedencia, respecto de las reglas I.5.1.2, I.5.1.3 y I.5.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal:

49. **a)** Falta de interés jurídico para reclamarlas, porque no establecen obligación adicional alguna a los contribuyentes, pues sólo explican y detallan lo establecido en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (artículo 61, fracción XII).

50. **b)** No se pueden concretar los efectos de la concesión de amparo, porque las reglas reclamadas no imponen obligaciones a las quejosas (artículo 61, fracción XXII, en relación con el 77, fracción I).

51. **c)** Se reclama la emisión de las reglas, por existir un perjuicio económico y no jurídico (artículo 61, fracción XII).

52. **d)** Las reglas combatidas constituyen actos consumados de manera irreparable (artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo).

53. **e)** Omisión de agotar el principio de definitividad, pues contra de las reglas procede el juicio contencioso administrativo (artículo 61, fracción XX).

54. Asimismo, estableció que, de forma oficiosa, no se advirtieron más causas de improcedencia.

55. **Considerando séptimo.** Analizó los conceptos de violación en los que las quejosas planteó la violación relacionada con los fines extrafiscales por

carecer de sustento para motivar las reformas; legalidad tributaria y seguridad jurídica; igualdad y equidad tributaria; proporcionalidad tributaria; irretroactividad de la ley; alimentación; libre concurrencia o competencia; libertades fundamentales del individuo; legalidad; desarrollo integral de las personas (derecho de seguridad económica, distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, y a tener sistemas impositivos adecuados y equitativos); protección de la honra y de la dignidad; igualdad; equidad tributaria y trato no discriminatorio; libre competencia y concurrencia; subordinación jerárquica y reserva de ley, en relación con el principio de legalidad; supremacía constitucional y principio *pro homine*; relacionados con los artículos 1o., 2o., fracción I, inciso J), 3o., fracciones XXV a XXXVI, 5o., 5o.-A, 10, 11, 14, 19, fracciones I, II, VI y VIII, y cuarto transitorio, fracción I, incisos a) y b), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; el numeral 3.3 del capítulo 3 del decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, así como las reglas I.5.1.2, I.5.1.3 y I.5.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio 2014, los cuales calificó de **infundados e inoperantes**; las consideraciones que manifestó para tal efecto se sintetizarán al realizar el estudio de fondo.

56. **Considerando octavo.** Estudió los argumentos en los que se planteó la violación al principio de proporcionalidad tributaria, respecto del artículo 4o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, mismos que calificó como **fundados**; de igual forma, las consideraciones expuestas para ello serán sintetizadas en el estudio de fondo.

57. **Considerando noveno.** Estableció que la concesión del amparo consiste en permitir a las quejosas efectuar el acreditamiento del tributo por la adquisición de los bienes previstos por el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como el pagado en la importación respectiva, aun cuando se haya modificado su estado, forma o composición.

58. Por lo tanto, resolvió lo siguiente:

59. **I) Sobreseyó en el juicio** respecto del numeral 3.3 del capítulo 3 del decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, en cuanto a la orden de expedición, discusión y aprobación atribuidas al presidente de la República, y el refrendo reclamado

a los secretarios de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público; además, respecto del refrendo atribuido a dichos secretarios, por lo que hace al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos; se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, en concreto, respecto de los preceptos impugnados; asimismo, respecto de la discusión, aprobación y expedición de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, en cuanto a las reglas combatidas.

60. **II) Negó el amparo** respecto de los artículos 1o., 2o., fracción I, inciso J), 3o., fracciones XXV a XXXV, 5o., 5o.-A, 10, 11, 14, 19, fracciones I, II, VI y VIII, y cuarto transitorio, fracción I, incisos a) y b), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y 3.3 del decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, así como de las reglas I.5.1.2, I.5.1.3 y I.5.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014.

61. **III) Concedió el amparo** respecto del artículo 4o., fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

62. **Recurso de revisión principal de las quejosas.** Formularon 13 agravios, los cuales consistieron, fundamentalmente, del primero al décimo segundo en controvertir las razones por las que se declararon infundados sus conceptos de violación y se les negó el amparo (temas de constitucionalidad), y en el décimo tercero expusieron que se dejaron de analizar diversos argumentos planteados en la demanda de amparo.

63. **Revisión principal del presidente de la República.** Esgrimió 5 agravios, en los cuales, en el primero, planteó que no se tomó en cuenta que respecto del artículo 4o., fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios se actualiza una causa de improcedencia; en los agravios segundo al cuarto controvirtió las razones por las que se concedió el amparo (temas de constitucionalidad) y, en el quinto, expuso que se aplicó indebidamente una jurisprudencia de este Alto Tribunal.

64. **Revisión principal de la Cámara de Diputados.** Planteó un solo agravio, en el que formuló argumentos por los que combatió la declaratoria

de inconstitucionalidad del artículo 4o., fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

65. **Revisión adhesiva.** Resulta innecesario referir los agravios formulados por el subprocurador fiscal federal de Amparos, por conducto del director general de Amparos, contra actos administrativos y en suplencia del director general de Amparos, contra Leyes, en representación del presidente de la República, dado el sentido de la presente ejecutoria.

VII. Estudio de fondo

66. **Estudio de fondo.** La metodología para el análisis de los agravios formulados implica que se examinen de diversa a la que fueron planteados. En primer lugar, se analizarán los agravios formulados en **los recursos de revisión interpuestos por la Cámara de Diputados y el presidente de la República**, relativos a la actualización de causales de improcedencia del juicio de amparo, en la medida que su estudio es de orden previo y preferente. Por analogía, resultan aplicables las tesis aisladas 2a. XLIII/96[35] y 2a. LXIV/2007,[36] y las jurisprudencias P./J. 69/97[37] y 2a./J. 153/2012 (10a.).[38]

67. Enseguida, se analizarán los agravios **de las quejosas, de la Cámara de Diputados y del presidente de la República**, referentes al fondo del asunto, tanto por lo que se refiere a la temática sobre la cual versó la con-

---

[35] Novena Época. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, junio de 1996, página 373, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. SI EN ELLA SE PLANTEA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS, DEBEN ANALIZARSE PREVIAMENTE LOS AGRAVIOS A LOS EXPRESADOS EN LA REVISIÓN PRINCIPAL."

[36] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, página 348, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LA INOPERANCIA DE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, SON DE ESTUDIO PREFERENTE."

[37] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, septiembre de 1997, página 117, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. CUANDO EN SUS AGRAVIOS SE PLANTEA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS, ÉSTOS DEBEN ANALIZARSE PREVIAMENTE A LOS EXPRESADOS EN LA REVISIÓN PRINCIPAL."

[38] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 834, de título y subtítulo: "REVISIÓN ADHESIVA. QUIEN LA HACE VALER PUEDE EXPRESAR AGRAVIOS RELATIVOS A LA PROCEDENCIA DE LA PRINCIPAL."

cesión de amparo, como por lo que hace a los restantes temas, por lo cuales se negó la protección federal.

Causales de improcedencia

68. En una porción del agravio **primero** del recurso de revisión de la Cámara de Diputados y en el agravio **segundo** del presidente de la República, alegan, en esencia, que la quejosa carece de interés jurídico para impugnar las normas reclamadas.

69. La Cámara de Diputados alega que la jurisprudencia 2a./J. 129/2005,[39] con fundamento en la cual, el Juez de amparo concedió la tutela federal a las quejosas, no guarda relación alguna con ellas, pues no demostraron tener interés jurídico para reclamar su inconstitucionalidad.

70. Lo anterior, porque las quejosas sólo acreditaron ser importadoras de algunos de los bienes contenidos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Ley del IEPS enseguida).

71. Además, contrario a lo que resolvió el Juez de Distrito, las quejosas no demostraron haber enajenado ninguno de los bienes contemplados en el referido artículo, por lo que es lógico inferir que dicha norma no les genera perjuicio alguno, al no estar situada dentro de su hipótesis legal.

72. Por tanto, si las quejosas no demostraron con alguno de los medios de prueba que permite la ley que se les haya prohibido acreditar algún bien enajenado (sic), al haber modificado su estado, forma o composición, es obvio que carece de interés jurídico y debe sobreseerse en el juicio, con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

---

[39] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 51, de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, AL CONDICIONAR EL ACREDITAMIENTO DEL TRIBUTO AL HECHO DE QUE NO SE HAYA MODIFICADO EL ESTADO, FORMA O COMPOSICIÓN DE LOS BIENES QUE SE ENAJENEN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

73. Por su parte, el Ejecutivo Federal aduce, en síntesis, que el Juez de amparo pasó por alto que las quejosas no señalan qué productos enajenan e ilegalmente concedió el amparo, sin previamente demostrar que el impuesto que pretenden acreditar es el que pagaron; ello porque resultaría incongruente permitir el acreditamiento del impuesto pagado por la adquisición de insumos para la producción de alimentos no considerados para el pago del impuesto, en atención a la naturaleza misma del bien y finalidad u objeto perseguido por el impuesto con cada tipo de bienes o servicios.

74. Lo anterior, en la medida en que las quejosas no especificaron cuál es la naturaleza del impuesto acreditable que consideran se les está prohibiendo acreditar y en relación a la enajenación del tipo de productos o bienes que generó el impuesto a cargo, lo que permitiría determinar si es procedente o no su reclamo.

75. Los agravios sintetizados resultan **inoperantes** e **infundados**.

76. Es **inoperante** el argumento de la Cámara de Diputados relativo a que no tiene relación con las quejosas la jurisprudencia 2a./J. 129/2005, en la que se basó el Juez de Distrito para concederle el amparo a las quejosas contra el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS. Asimismo, es **inoperante** el argumento del presidente de la República referente a que las quejosas debieron acreditar la naturaleza jurídica del impuesto acreditable.

77. Lo anterior, en razón de que la aplicabilidad o no de dicha jurisprudencia, al igual que la naturaleza del impuesto acreditable, involucra cuestiones que son propias del estudio de fondo del asunto, por lo que si giran bajo la premisa de evidenciar la inviabilidad del juicio de amparo deben desestimarse. A este respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 135/2001.[40]

78. Ello con independencia de que, al verificar las consideraciones del Juez de amparo para concederles la tutela federal a las quejosas, se examinarán tales argumentos.

---

[40] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 5, de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

79. Por otra parte, carece de razón tanto la Cámara de Diputados, como el presidente de la República, cuando esgrimen, respectivamente, que las quejosas no demostraron con ningún medio de prueba legal que se prohíba el acreditamiento del impuesto, al modificar el estado, forma o composición de alguno de los bienes considerados alimentos no básicos gravados por el impuesto, y que el Juez de amparo pasó por alto que no señalaron qué productos enajenan.

80. Lo **infundado** de sus planteamientos reside en que, de distinta forma a lo que alegan, las quejosas sí acreditaron con medio de prueba su interés jurídico para impugnar las normas reclamadas, así como el Juez de amparo no pasó por alto de qué forma acreditaron tal presupuesto procesal.

81. En efecto, el Juez de amparo tomó en consideración que la quejosa **********, allegó al juicio, entre otras instrumentales, la copia certificada de los pedimentos de importación ********** y **********, de 3 de enero de 2014, con los que acreditó la importación de chocolate relleno, en barra sin rellenar, en barra y galleta cubierta con chocolate; de igual forma, la impetrante de amparo **********, aportó como prueba, entre otras, el pedimento de importación **********, de 6 de enero de 2014, mediante la cual, acreditó la importación de coco en hojuelas, preparación de puré para papá, chocolate variedad, salsas preparadas, entre otros, documentales en las que aparece el pago del impuesto especial sobre producción y servicios.

82. Medios de convicción que el Juez de Distrito valoró en términos de los artículos 129, 133, 202, 203 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, para acreditar el pago del impuesto respectivo y, por ende, que las quejosas se situaban en los supuestos de los preceptos reclamados, así como su primer acto de aplicación, sin que fuera necesaria la presentación de la declaración anual, como lo afirmaban las autoridades recurrentes.

83. Además, señaló que las quejosas impugnaban el artículo cuarto transitorio del decreto reclamado como unidad normativa conjuntamente con los numerales 1o., 2o., fracción I, inciso J), 3o., fracciones XXV a XXXVI, 4o., 5o., 5o.-A, 10, 11, 14 y 19, fracciones I, II, VI y VII, de la Ley del IEPS.

84. En esa tesitura, se advierte que el Juez de amparo no pasó por alto, como lo afirman las autoridades recurrentes, cuáles son los productos que

importan –no enajenan– las quejosas para poder impugnar los preceptos reclamados, por lo que no se actualiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés jurídico.

85. Por otra parte, en el agravio **primero** el Ejecutivo Federal alega, en lo fundamental, que la sentencia recurrida resulta ilegal, dado que el Juez de amparo no tomó en cuenta que se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, respecto al artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, pues han cesado sus efectos.

86. Lo anterior, porque en el concepto de violación cuarto de la demanda de amparo de las quejosas se alegó la inconstitucionalidad del referido artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, por transgredir el principio de proporcionalidad tributaria, y el Juez de Distrito concedió el amparo para el efecto de que se les permitiera efectuar el acreditamiento en la adquisición de bienes a que se refiere el artículo 2o., fracción I, inciso J), del mismo ordenamiento impositivo.

87. Sin embargo, han cesado los efectos del artículo 4o., fracción II, aludido, dado que el 13 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF desde ahora), la primera resolución de modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014 (RFM enseguida), la cual permite el acreditamiento del impuesto, por lo que procede que se revoque la sentencia y se sobresea en el juicio, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, en relación con el diverso 63, fracción V, ambos de la Ley de Amparo.

88. Entonces, si se les concedió el amparo a las quejosas, porque el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, limita el derecho que tienen al acreditamiento, y resulta que mediante la regla I.5.2.12.[41] de la primera resolución

---

[41] "**Acreditamiento del IEPS en la enajenación de bienes modificados**

"**I.5.2.12.** Para los efectos del artículo 4 de la Ley del IEPS, tratándose de los bienes a que se refieren los incisos H), I) y J) de la fracción I del artículo 2 de dicho ordenamiento, que sean objeto de modificación de su estado, forma o composición, por cuya enajenación se deba pagar el IEPS, el IEPS pagado en la importación o el que le haya sido trasladado al contribuyente en la adquisición de dichos bienes, podrá ser acreditado contra el IEPS que deba pagarse por la enajenación de los bienes modificados en su estado, forma o composición, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos que establece el ordenamiento mencionado."

de modificaciones de la RMF para 2014, se les permite ejercer dicho derecho al acreditamiento, dejó de producirse la afectación que les irrogaba en su esfera jurídica, por lo que resulta improcedente el juicio.

89. Así, la sentencia recurrida deviene ilegal, dado que los efectos para los cuales se concedió el amparo desnaturalizan el medio de control constitucional de leyes, toda vez que no se ordena restituir en el goce del derecho violado, consistente en que se permita el acreditamiento a las quejosas, el cual se autoriza mediante la regla de la RMF invocada.

90. El referido agravio es **infundado**.

91. De diversa forma a lo que alega el presidente de la República, en la especie, no se actualiza la causal de inviabilidad prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, respecto al artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, ya que no han cesado sus efectos jurídicos.

92. Es cierto que la autoridad fiscal federal está facultada normativamente en términos de los artículos 14, fracción III, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (Ley del SAT, en lo que sigue) y 33, fracción I, inciso g), del Código Fiscal de la Federación (CFF, en adelante) para emitir reglas generales administrativas. Al respecto, es aplicable, por analogía, la jurisprudencia 2a./J. 85/2013 (10a.).[42]

93. Empero, el hecho de que la autoridad fiscal pretenda subsanar irregularidades del legislador federal, como lo es la relativa a la limitante al acreditamiento, mediante la regla I.5.2.12. de la primera resolución de modificaciones de la RMF para 2014, no puede convalidar el posible vicio de inconstitucionalidad que contiene el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, ya que el Juez de Distrito lo advirtió con base en la jurisprudencia 2a./J. 129/2005, además de que la citada ley constituye una norma jerárquicamente superior que rige y es vigente, y que sólo puede ser modificada, reformada o derogada, si se cumplen todos los requisitos previstos por el artículo 72 de la

[42] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013, página 1051, de título y subtítulo: "REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR EMITIDAS POR EL JEFE DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. SU FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

Constitución. Estas consideraciones encuentran fundamento en la tesis aislada 2a. IV/2004.[43] Asimismo, es aplicable la tesis aislada 1a. CXIII/2011.[44]

94. De esa forma y contrario a lo que alega la autoridad recurrente, no se desnaturaliza al juicio de amparo como medio de control constitucional de las leyes, porque los efectos del precepto combatido no dejan de tener efectos legales por el solo hecho de la emisión de la regla general mencionada, con independencia de que permitan el acreditamiento del impuesto, ya que no es posible dejar de tomar en cuenta que la emisión de la referida regla de la RFM para 2014 es susceptible de modificarse unilateralmente en cualquier momento por parte de la autoridad fiscal, lo cual, le acarrea un carácter de mutable o carente de fijeza.

95. Una vez superados los aspectos procesales de la acción de amparo, ahora es momento de examinar el fondo del asunto. Para tal efecto, debe precisarse que, conforme a la jurisprudencia P./J. 77/99,[45] el examen del derecho a la legalidad tributaria es previo a los demás de justicia fiscal, dado que, de no respetarse, no es factible proceder al análisis de la proporcionalidad y equidad de una contribución, cuyos elementos no están expresamente establecidos en una ley formal y material.

96. Así, en el estudio de fondo, en primer término, se analizarán los agravios tercero y décimo segundo, en los que se impugnan las consideraciones de la sentencia recurrida, al desestimar los conceptos de violación segundo, y décimo segundo, por los que se hizo valer la violación al principio de **lega-**

[43] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 382, de rubro: "RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL. EL HECHO DE QUE LAS AUTORIDADES FISCALES PRETENDAN SUBSANAR ALGUNA IRREGULARIDAD DEL LEGISLADOR FEDERAL A TRAVÉS DE AQUÉLLA, NO CONVALIDA EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PUDIERA TENER LA LEY."

[44] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 304, de rubro: "NORMA REGLAMENTARIA. CON SU EMISIÓN NO PUEDE SUBSANARSE ALGUNA IRREGULARIDAD DEL LEGISLADOR FEDERAL QUE CONVALIDE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE PUDIERA TENER LA LEY."

[45] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, página 20, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL EXAMEN DE ESTA GARANTÍA EN EL JUICIO DE AMPARO, ES PREVIO AL DE LAS DEMÁS DE JUSTICIA FISCAL."

lidad tributaria y seguridad jurídica, para después atender a los agravios relativos a cuestiones de **competencia legislativa y ley privativa** (noveno), **irretroactividad de la ley** (primero y concepto de violación quinto) **fines extrafiscales** (segundo), **equidad tributaria** (cuarto y décimo primero) y **proporcionalidad tributaria** (quinto) (primero en una parte de la Cámara de Diputados), **derecho a la alimentación** (sexto), **libre concurrencia o competencia** (séptimo) **libertad de decisión** (octavo), **derecho al desarrollo integral** (décimo); en el estudio de cada uno de los anteriores agravios, también se analizará, respectivamente, el relativo a **omisiones respecto a dichos temas** (décimo tercero).

Legalidad tributaria y seguridad jurídica

97. En el **agravio segundo**, en síntesis, aducen las quejosas recurrentes que la sentencia impugnada resulta ilegal, en razón de que, contrariamente a lo que se resolvió, los preceptos reclamados no señalan de manera clara cuáles son los alimentos cuya enajenación o importación será gravada.

98. Lo anterior, en la medida en que los artículos reclamados introducen conceptos confusos e indeterminables para determinar el objeto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Ley del IEPS, en adelante).

99. Sin embargo, el Juez inferior perdió de vista lo expuesto, limitándose a señalar que los elementos del impuesto se encuentran previstos en la Ley del IEPS, pero no advirtió que el señalamiento general y sin precisión del objeto del impuesto, genera una falta de certeza jurídica, en relación a si determinado producto se encuentra o no gravado.

100. Ese hecho deja abierta la posibilidad de que sea la autoridad administrativa la que genere la configuración del objeto del impuesto, siendo imprevisible su causación, lo que resulta arbitrario, pues pueden encuadrar determinados alimentos en cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 3o. de la Ley del IEPS; no obstante que los mismos no se encuentren expresamente previstos en la ley.

101. Para tal efecto, señalan las quejosas recurrentes que podría darse el caso de considerar botana cualquier producto por el simple hecho de

estar elaborado con base en harinas, semillas, tubérculos, cereales, granos y frutas, de conformidad con el artículo 3o., fracción XXVI, de la Ley del IEPS, al señalar que cualquiera de dichos productos **pueden** estar fritos, horneados y explotados o tostados y adicionados con sal. Así, cualquiera de los productos mencionados se puede hornear o tostar y, con independencia de ello, la ley lo grava, **pues el verbo rector es "poder" y no "estar"**.

102. Adicionalmente, la ilegalidad de la sentencia recurrida se advierte, porque el Juez de Distrito dejó de advertir que el legislador genera incertidumbre jurídica a los contribuyentes, al establecer el objeto del impuesto, pues por lo que se refiere al concepto "botanas", no obstante que se encuentra definido en el artículo 3o., fracción XXVI, de la Ley del IEPS, se reitera en la regla I.5.1.2. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014; sin embargo, el concepto que dicha regla establece va más allá del previsto legalmente, lo que confirma la falta de claridad de dicha disposición.

103. Incluso, la sentencia recurrida resulta ilegal, en atención a que el Juez Federal también dejó de advertir que las disposiciones impugnadas facultan a la autoridad administrativa para que emita una lista aclarando qué alimentos son a los que se refiere el legislador, la cual, no guarda estabilidad y puede ser modificada a su arbitrio.

104. También el Juez de amparo dejó de advertir que la falta de claridad en el objeto del impuesto llevaron a la autoridad administrativa no sólo a emitir la regla de la resolución miscelánea fiscal combatida, sino a emitir el "Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa", publicado en el DOF el 26 de diciembre de 2013, mediante el cual se otorga un estímulo a los importadores o enajenantes de chicles o gomas de mascar que no estén gravados por la Ley del IEPS, siendo que dichos productos no se encuentran definidos por el legislador como alimentos "no básicos".

105. Confirman la inseguridad jurídica que se produce que la misma autoridad administrativa no tiene certeza de qué sí y qué no está gravado por el impuesto, dado que, al emitir el citado decreto beneficiando a un producto que supuestamente está gravado por el artículo 2o., fracción I, inciso J), numeral 2, de la Ley del IEPS, cuando el citado producto que no está

dentro de los conceptos a los que el legislador señala como "alimentos no básicos".

106. Por otra parte, alegan que es incorrecto lo señalado por el Juez de Distrito, en cuanto a que la atribución otorgada al Servicio de Administración Tributaria (SAT, enseguida) se encuentra regulada a la condición de que los alimentos considerados de consumo básico sean de tal importancia para la población, con la finalidad de no ocasionar un deterioro económico en el poder adquisitivo de los consumidores finales y, de forma particular, de los sectores vulnerables, incluso, áreas productivas del país. Al respecto, es aplicable la tesis aislada P. XXI/2003.[46]

107. Además, que las reglas de las resoluciones misceláneas fiscales pueden llegar a establecer obligaciones a los contribuyentes, lo que se robustece con el criterio de la tesis aislada P. LV/2004;[47] ello es ilegal, ya que resulta irrelevante si la atribución otorgada al SAT está regulada con la condición de establecer qué alimentos se consideran de consumo básico cuando sean de tal importancia para la población, con la finalidad de no ocasionar un deterioro económico en el poder adquisitivo de los consumidores finales, en virtud de que, con independencia de que el SAT llegue a realizar un análisis respecto de qué productos decide gravar y cuáles no, se le está autorizando fijar la base del impuesto, a través de un ordenamiento que no es la ley del impuesto establecido.

108. Asimismo, que la justificación de que existan cláusulas habilitantes, es que hay aspectos técnicos que sólo son conocidos por expertos a quienes corresponde especificarlas, pero en el caso no se cumple dicha justificación, ya que el experto al que se faculta para definir los alimentos "básicos" es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del SAT, y no a

---

[46] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS."

[47] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 15, de rubro: "RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL. LAS REGLAS QUE CONTIENE PUEDEN LLEGAR A ESTABLECER OBLIGACIONES A LOS CONTRIBUYENTES, YA QUE NO CONSTITUYEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN SINO DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL."

la Secretaría de Salud, lo cual resulta ilógico, ya que las características de los alimentos no son un tema fiscal.

109. Por ello, las tesis invocadas por el Juez Federal no resultan aplicables al caso, porque únicamente se refieren a cláusulas habilitantes y a que la resolución miscelánea fiscal puede llegar a establecer obligaciones a los contribuyentes, pero no establecen que, en virtud de las cláusulas habilitantes, la autoridad tributaria puede determinar los elementos del tributo, ni que dichos elementos puedan estar contenidos en la resolución miscelánea fiscal, ya que éstos deben contenerse forzosamente en la ley respectiva.

110. Además, que no hay alimentos más importantes para la población, ya que la importancia de los mismos deriva de las circunstancias de los individuos, por lo que no convalida la violación que se aduce por el hecho de que el SAT emita una lista de alimentos que, de forma arbitraria, consideró como básicos, pues dicha lista no se encuentra justificada.

111. Finalmente, resulta incorrecto lo establecido por el Juez de Distrito, en cuanto a que si bien la regla fiscal establece cuáles son los alimentos de consumo básico que no quedan comprendidos para el pago del IEPS, ello no implica que la autoridad administrativa legisle en materia de salud, pues la norma donde se establece cuáles son los alimentos, cuya enajenación o importación está gravada y la regla fiscal, solamente definen cuáles productos estarán considerados de consumo básico, dada su importancia en la alimentación de la población, y quedarán liberados de la carga tributaria, lo cual, indiscutiblemente, corresponde a la autoridad hacendaria.

112. Agregan que el Juez Federal estableció que el hecho imponible objeto del tributo comprende tanto la enajenación en territorio nacional, como la importación de productos no básicos con alta densidad calórica, por lo que la autoridad administrativa está facultada para emitir las normas generales respectivas en las que detalle los alimentos que se consideran de consumo básico, ya que las reglas para la enajenación e importación corresponden a las materias fiscal y aduanera.

113. También, que el Juez de Distrito pierde de vista que si bien la autoridad administrativa puede emitir reglas relativas a la enajenación e impor-

tación de productos no básicos con alta densidad calórica, al ser materias fiscales y aduaneras, no cuenta con facultades para legislar en materia de salud, lo cual realiza indebidamente, al definir lo que debe entenderse por alimentos de consumo básico y determinar qué productos son importantes para la alimentación de la población.

114. En el agravio **décimo segundo**, de manera abreviada, aducen las quejosas recurrentes que es ilegal la sentencia combatida, pues contrario a lo que resolvió el Juez de amparo, las reglas reclamadas, al exceder lo dispuesto en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, transgreden el principio de reserva y primacía de ley, ya que delimitan el objeto del impuesto que corresponde una facultad reservada al legislador.

115. En efecto, la Suprema Corte se ha pronunciado en tal sentido, al declarar inconstitucional el artículo 40 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 16 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo. Por lo que, de igual forma que lo resuelto en dichos precedentes, en el caso, las reglas reclamadas introducen aspectos que inciden directamente sobre uno de los elementos esenciales del impuesto (objeto).

116. Además, resulta ilegal lo resuelto por el Juez de Distrito, al sostener que las reglas impugnadas no transgreden los invocados principios, en razón de que no puede dejarse a cargo del SAT la determinación de uno de los elementos del tributo, ya que abordan materias reservadas a la ley y van más allá de lo dispuesto en ésta.

117. En el agravio **décimo tercero**, las quejosas recurrentes hacen valer, en síntesis, que el Juez de Distrito omitió el análisis de diversos argumentos, entre ellos, los contenidos en el concepto de violación segundo, relativos a que las cláusulas habilitantes no siempre resultan constitucionalmente válidas pues, en el caso, se violan derechos fundamentales sin fundamentación objetiva, al dejar en manos de la autoridad fiscal la determinación del objeto del impuesto, y las disposiciones normativas reclamadas introducen conceptos confusos e indeterminables para definir los elementos del impuesto, como lo es el objeto mismo.

118. Los sintetizados agravios resultan **infundados** e **inoperantes**.

119. En principio, cabe señalar que en la sentencia recurrida el Juez Federal consideró **infundado** el concepto de violación relativo a la transgresión del principio de legalidad tributaria, a partir de las siguientes consideraciones:

120. Determinó que si bien la Ley del IEPS estableció que la autoridad tributaria, mediante reglas de carácter general, dará a conocer aquellos alimentos de consumo básico que no quedaron comprendidos en el citado inciso; ello no vulnera el principio de legalidad tributaria, toda vez que sí se encuentra precisada en la norma cuáles son los alimentos cuya enajenación o importación será gravada.

121. Además, que la atribución otorgada al SAT se encuentra regulada a la condición de que los alimentos que se consideren de consumo básico, sean de tal importancia para la población; ello con la finalidad de no ocasionar un deterioro económico en el poder adquisitivo de los consumidores finales y particularmente de los sectores vulnerables o, incluso, áreas productivas del país, por ello, fue correcto determinar cuáles son los productos que, por su importancia, pueden liberarse de la carga tributaria, en tanto que era necesario hacerlo para fijar el objeto del tributo y que un mismo producto puede variar en su precio dependiendo de múltiples factores y hasta dejar de constituir un alimento de consumo básico de importancia en la alimentación de la población o, por el contrario, incorporarse a ese grupo.

122. El Juez Federal calificó infundado el planteamiento de las quejosas, relativo a que la autoridad administrativa no tiene facultades para legislar en materia de salubridad, en virtud de que consideró que el jefe del SAT está facultado para expedir las disposiciones administrativas necesarias para aplicar eficazmente la legislación fiscal y aduanera, facultades que están consignadas en los artículos 14, fracción III, de la Ley del SAT y 103, fracción VIII, del CFF, preceptos legales que señalan, además, que el jefe del SAT está facultado para publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes.

123. Indicó que si bien la regla fiscal establece cuáles son los alimentos de consumo básico que no quedan comprendidos para el pago del impuesto que nos ocupa; esta circunstancia no implica que la autoridad administrativa

legisle en materia de salud, pues es en la norma donde se establece cuáles son los alimentos cuya enajenación o importación está gravada, y la regla fiscal, solamente define cuáles productos estarán considerados de consumo básico, dada su importancia en la alimentación de la población, los cuáles, precisamente por su relevancia, quedarán liberados de la carga tributaria, materia que indiscutiblemente corresponde a la autoridad hacendaria.

124. Agregó que debe recordarse que el hecho imponible, objeto del tributo, comprende tanto la enajenación en territorio nacional, como la importación de productos no básicos con alta densidad calórica; por ello, es evidente que la autoridad administrativa está facultada para emitir la norma de carácter general, detallando la relación de alimentos que se considerarán de consumo básico, pues las reglas para la enajenación e importación corresponden a las materias fiscal y aduanera.

125. Determinó que es constitucionalmente correcto que el legislador permita a la autoridad tributaria regular y precisar cuáles serán los alimentos que deben incluirse como no básicos, considerando siempre su importancia en la alimentación de la población, sin que ello implique que la autoridad administrativa regule cuestiones de salud, pues sólo detalló, acorde a la naturaleza del tributo, las que deberían comprenderse en la base del impuesto.

126. Por lo que hace a lo señalado por las quejosas, en cuanto a que el SAT se extralimita en sus funciones, al establecer en la resolución miscelánea fiscal elementos esenciales de las contribuciones y que la regla reclamada fija excepciones al objeto del impuesto regulado en la ley relativa, lo que se traduce en una incidencia directa en la configuración del objeto del impuesto previsto en la ley, ante lo cual, se exceden los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica inmersos en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

127. Estableció que, aun cuando en la Ley del IEPS, ni en alguna otra, se define qué debe entenderse por alimentos básicos o no básicos, en el último párrafo del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la citada ley, se faculta al SAT a determinar cuáles son los alimentos básicos que no serán gravados, lo cual está definido por la doctrina como reserva de ley absoluta y relativa y, sobre ello, este Alto Tribunal ha establecido que, en tratándose de legalidad

tributaria la reserva de ley es relativa, ya que no debe ser regulada totalmente por una ley formal y materialmente legislativa, pues basta con que los elementos esenciales de la contribución solamente estén descritos en ella para que puedan ser pormenorizadas en una norma complementaria.

128. Asimismo, indicó que, aun cuando en la Ley del IEPS se estableció que la autoridad tributaria daría a conocer aquellos alimentos de consumo básico, que no quedaron comprendidos en la norma de que se trata, no se vulnera el principio de legalidad tributaria, toda vez que se encuentra precisada en el artículo 2o., fracción I, inciso J), numerados del 1 al 9, de dicha ley, cuáles son los alimentos cuya enajenación o importación será gravada y la atribución otorgada a la administración tributaria se encuentra condicionada a que los alimentos que se consideren de consumo básico, sean de tal importancia para la población y no ocasionen un deterioro económico en el poder adquisitivo de los consumidores finales y sectores vulnerables.

129. Además, que esas disposiciones tampoco transgreden los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, contenidos en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, ya que las facultades de la autoridad administrativa para emitir las reglas de carácter general están consignadas en los artículos 14, fracción III, de la Ley del SAT y 103, fracción VIII, del CFF, por lo cual, la autorización conferida a la autoridad administrativa para publicar las reglas generales, no contraviene lo dispuesto en la Constitución Federal, debido a que el Congreso de la Unión puede expedir normas en las que autorice a los secretarios de Estado para dictar reglas técnico-operativas dentro del ámbito de su competencia.

130. En ese contexto, carecen de razón las quejosas recurrentes cuando aducen que, contrariamente a lo que resolvió el Juez de amparo, los preceptos reclamados no señalan claramente cuáles son los alimentos cuya enajenación e importación se encuentra gravada con el impuesto especial sobre producción y servicios.

131. En efecto, del análisis del artículo 2o., fracción I, inciso J),[48] de la Ley del IEPS se advierte claramente **cuáles son los alimentos cuya enaje-**

[48] "**Artículo 2o.** Al valor de los actos o actividades que a continuación se señalan, se aplicarán las tasas y cuotas siguientes:

nación o importación se encuentra gravada con el impuesto. El mencionado precepto, en las porciones normativas aludidas, es diáfano en señalar que los actos o actividades de enajenación o importación de **alimentos no básicos** que se mencionan **con una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor**, se les aplicará la tasa del 8%.

132. De esa forma, contrario a lo que aducen las quejosas recurrentes, no existe violación al principio de legalidad tributaria, en razón de que el objeto del impuesto (enajenación o importación de los **alimentos no básicos con una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor**) se encuentra definido claramente en el texto legal.

133. Tampoco asiste razón a las quejosas recurrentes, cuando aducen que el impuesto en análisis establece conceptos confusos e indeterminables. Para arribar a esta conclusión, basta imponerse de lo dispuesto en el artículo 3o., fracciones XXV a XXXVI,[49] de la Ley del IEPS para constatar que

---

"**I.** En la enajenación o, en su caso, en la importación de los siguientes bienes:
"…
"**J)** Alimentos no básicos que se listan a continuación, con una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos 8%
"**1.** Botanas.
"**2.** Productos de confitería.
"**3.** Chocolate y demás productos derivados del cacao.
"**4.** Flanes y pudines.
"**5.** Dulces de frutas y hortalizas.
"**6.** Cremas de cacahuate y avellanas.
"**7.** Dulces de leche.
"**8.** Alimentos preparados a base de cereales.
"**9.** Helados, nieves y paletas de hielo.
"Cuando los alimentos mencionados cumplan con las disposiciones relativas a las especificaciones generales de etiquetado para alimentos, los contribuyentes podrán tomar en consideración las kilocalorías manifestadas en la etiqueta. Tratándose de alimentos que no tengan la etiqueta mencionada, se presumirá, salvo prueba en contrario, que tienen una densidad calórica igual o superior a 275 kilocalorías por cada 100 gramos.—El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, dará a conocer los alimentos de consumo básico, considerando su importancia en la alimentación de la población, que no quedan comprendidos en este inciso."

[49] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entiende por:
"…

el legislador, no obstante que no se encuentra obligado a definir todos los términos y palabras utilizadas en la ley, en aras de salvaguardar el principio de legalidad tributaria, estableció conceptos de los distintos alimentos no básicos enumerados en el diverso artículo 2o., fracción I, inciso J), del ordenamiento invocado, de los cuales se advierte que resultan de fácil comprensión para la mayoría de la población, con lo cual, no sólo se satisface el principio de legalidad tributaria, sino que también el diverso de seguridad jurídica, puesto

---

"**XXV.** Densidad calórica, a la cantidad de energía, expresada en kilocalorías por cada 100 gramos de alimento, que se obtiene al multiplicar las kilocalorías que contiene el alimento por cien y el resultado dividirlo entre los gramos de la porción de que se trate.
"**XXVI.** Botanas, los productos elaborados a base de harinas, semillas, tubérculos, cereales, granos y frutas sanos y limpios que pueden estar fritos, horneados y explotados o tostados y adicionados de sal, otros ingredientes y aditivos para alimentos, así como las semillas para botanas, que son la parte del fruto comestible de las plantas o árboles, limpia, sana, con o sin cáscara o cutícula, frita, tostada u horneada, adicionada o no de otros ingredientes o aditivos para alimentos.
"**XXVII.** Productos de confitería, los dulces y confites. Quedan comprendidos los caramelos, el dulce imitación de mazapán, gelatina o grenetina, gelatina preparada o jaletina, malvavisco, mazapán, peladilla, turrón, entre otros.
"**XXVIII.** Chocolate, al producto obtenido por la mezcla homogénea de cantidades variables de pasta de cacao, o manteca de cacao, o cocoa con azúcares u otros edulcorantes, ingredientes opcionales y aditivos para alimentos, cualquiera que sea su presentación.
"**XXIX.** Derivados del cacao, la manteca de cacao, pasta o licor de cacao, torta de cacao, entre otros.
"**XXX.** Flan, dulce que se hace con yemas de huevo, leche y azúcar, y se cuaja a baño maría, dentro de un molde generalmente bañado de azúcar tostada. Suele llevar también harina, y con frecuencia se le añade algún otro ingrediente, como café, naranja, vainilla, entre otros.
"**XXXI.** Pudin, dulce que se prepara con bizcocho o pan deshecho en leche y con azúcar y frutas secas.
"**XXXII.** Dulces de frutas y de hortalizas, a los productos tales como ates, jaleas o mermeladas, obtenidos por la cocción de pulpas o jugos de frutas u hortalizas con edulcorantes, adicionados o no de aditivos para alimentos. Comprende las frutas y hortalizas cristalizadas o congeladas.
"**XXXIII.** Crema de cacahuate o avellanas, la pasta elaborada de cacahuates o avellanas, tostados y molidos, generalmente salada o endulzada.
"**XXXIV.** Dulces de leche, comprende, entre otros, la cajeta, el jamoncillo y natillas.
"**XXXV.** Alimentos preparados a base de cereales, comprende todo tipo de alimento preparado a base de cereales, ya sea en hojuelas, aglomerados o anillos de cereal, pudiendo o no estar añadidos con frutas o saborizantes.
"**XXXVI.** Helados, al alimento elaborado mediante la congelación, con agitación de una mezcla pasteurizada compuesta por una combinación de ingredientes lácteos, que puede contener grasas vegetales permitidas, frutas, huevo, sus derivados y aditivos para alimentos."

que los contribuyentes del impuesto mencionado saben a qué atenerse respecto de la regulación impositiva de que se trata. Al respecto, son aplicables la tesis aislada P. XI/96[50] y la jurisprudencia 1a./J. 139/2012.[51]

134. En ese orden de ideas, el objeto del impuesto especial sobre producción y servicios establecido en los numerales impugnados, no resulta genérico e impreciso, ni, por ende, produce incertidumbre jurídica en los contribuyentes del mismo, respecto a cuáles son los alimentos no básicos que se encuentran gravados.

135. Ciertamente, el hecho de que el último párrafo del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, establezca la facultad a cargo del SAT para que, mediante reglas de carácter general dé a conocer los alimentos de consumo básico, considerando su importancia en la alimentación, que no queden comprendidos en dicho inciso, responde a la habilitación normativa que le concedió el legislador para que, atendiendo a la complejidad de la materia gravable, se considere **no objeto, de no causación o de no sujeción**[52] del impuesto especial sobre producción y servicios, la enajenación o importación de los alimentos de consumo básico que contengan una densidad calórica de 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos.

136. En los últimos años, el Estado ha experimentado un gran desarrollo en sus actividades administrativas, lo que ha provocado transformaciones en su estructura y funcionamiento, y ha sido necesario dotar a funcionarios ajenos al Poder Legislativo de atribuciones de naturaleza normativa para que aquél enfrente eficazmente situaciones dinámicas y altamente especializadas.

---

[50] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, febrero de 1996, página 169, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. DICHA GARANTÍA NO EXIGE QUE EL LEGISLADOR ESTÉ OBLIGADO A DEFINIR TODOS LOS TÉRMINOS Y PALABRAS USADAS EN LA LEY."

[51] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437, de título y subtítulo: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE."

[52] Como se verá en su oportunidad en esta ejecutoria, en los pronunciamientos de esta Suprema Corte se ha hecho un uso indiscriminado de los términos no causación, no objeto o no sujeción, para referirse a lo que no se encuentra gravado por el objeto de un tributo y, por ende, se considera como un beneficio.

137. Esta situación ha generado el establecimiento de mecanismos reguladores denominados "cláusulas habilitantes", que constituyen actos formalmente legislativos, a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez.

138. Además, la adopción de esas cláusulas tiene por efecto esencial un fenómeno de ampliación de las atribuciones conferidas a la administración y demás órganos del Estado, las cuales, le permiten actuar expeditamente dentro de un marco definido de acción, susceptible de control a través del principio de legalidad; en la inteligencia de que el establecimiento de dicha habilitación normativa debe realizarse en atención a un equilibrio, en el cual se considere el riesgo de establecer disposiciones que podrían propiciar la arbitrariedad, como generar situaciones donde sea imposible ejercer el control estatal por falta de regulación adecuada, lo que podría ocurrir de exigirse que ciertos aspectos dinámicos se normen a través de una ley. Las anteriores consideraciones se encuentran cristalizadas en la tesis aislada P. XXI/2003.[53]

139. Si bien el establecimiento de cláusulas habilitantes se ha originado principalmente en el ámbito del derecho administrativo, ello no quiere decir que en otros ámbitos no se haya presentado. Por lo que aquí importa, esta Suprema Corte ha tenido ocasión de advertir su existencia tanto en el ámbito del derecho presupuestario,[54] como en el del derecho tributario.

---

[53] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 9, de rubro: "CLÁUSULAS HABILITANTES. CONSTITUYEN ACTOS FORMALMENTE LEGISLATIVOS."

[54] Al respecto, consúltese la jurisprudencia 2a./J. 97/2008, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 404, de rubro: "PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2006. SU ARTÍCULO 9, FRACCIÓN III, CONSTITUYE UNA CLÁUSULA HABILITANTE."

140. En cuanto al ámbito del derecho tributario, este Supremo Tribunal se ha pronunciado en torno a que el fundamento constitucional de tales cláusulas habilitantes reside en los artículos 73, fracción XXX y 90 de la Ley Fundamental, que prevén, por una parte, la facultad (residual e implícita) del Congreso de la Unión para expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias e, incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo Texto Constitucional a los Poderes de la Unión y, por otra, que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el mismo Congreso, que regulará la distribución de los negocios del orden administrativo y definirá las bases generales de creación de los órganos administrativos. En este sentido, es aplicable la tesis aislada 1a. XXII/2012 (10a.).[55]

141. En ese contexto, esta Suprema Corte también se ha pronunciado respecto a que el artículo 14, fracción III, de la Ley del SAT resulta ser la cláusula habilitante para que el mencionado servicio emita las reglas generales administrativas que conforman la resolución miscelánea fiscal. Además, ha validado la constitucionalidad de dicho precepto, a la luz de los principios de legalidad y seguridad jurídica. Cobran aplicación al caso las tesis aisladas 1a. XXIII/2012 (10a.)[56] y 1a. XXIV/2012 (10a.).[57]

142. Cabe señalar que la consecuencia o el producto final del ejercicio de las facultades normativas conferidas en una cláusula habilitante, lo cons-

---

[55] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 649, de título y subtítulo: "CLÁUSULAS HABILITANTES. SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL RESIDE EN LOS ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXX, Y 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

[56] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 664, de título y subtítulo: "SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE DICIEMBRE DE 1995), CONSTITUYE UNA CLÁUSULA HABILITANTE QUE AUTORIZA A DICHO ÓRGANO DESCONCENTRADO PARA EMITIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS."

[57] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 665, de título y subtítulo: "SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN III, DE LA LEY RELATIVA (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 15 DE DICIEMBRE DE 1995), QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE DICHO ÓRGANO DESCONCENTRADO PARA EMITIR REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA."

tituyen las denominadas reglas generales administrativas, sobre las cuales también este Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse. Al respecto, debe destacarse que ha considerado que existen diferencias entre dichas reglas, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes dictadas por el presidente de la República;[58] que la cláusula habilitante con fundamento en la cual se expiden, no constituye una delegación de facultades legislativas,[59] ni tampoco que pugna con el principio de distribución de atribuciones de los órganos públicos[60] y que las reglas emitidas con base en la Ley Aduanera no transgreden los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución.[61]

143. En materia tributaria, el ordenamiento que compendia todas las reglas generales es la resolución miscelánea fiscal que se emite por el SAT. Dichas reglas, según lo ha interpretado esta Suprema Corte en la tesis aislada P. LV/2004,[62] pueden llegar a establecer obligaciones a los contribuyentes, ya que no constituyen criterios de interpretación, sino disposiciones de observancia general, lo que revela su carácter normativo, pues su finalidad consiste en

---

[58] Tesis aislada P. XV/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 6, de rubro: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS EXPEDIDAS POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN USO DE UNA FACULTAD AUTORIZADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN. DIFERENCIAS CON LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA."

[59] Tesis aislada P. XII/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 8, de rubro: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA HABILITAR A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO A FIN DE EXPEDIRLAS, NO CONSTITUYE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES LEGISLATIVAS."

[60] Tesis aislada P. XIV/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 9, de rubro: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. LAS DICTADAS EN EJERCICIO DE UNA FACULTAD CONFERIDA POR LA LEY A UNA SECRETARÍA DE ESTADO, NO PUGNAN CON EL PRINCIPIO DE DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE LOS ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO."

[61] Tesis aislada P. XIII/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 5, de rubro: "REGLAS GENERALES ADMINISTRATIVAS. EL ARTÍCULO 36, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY ADUANERA, VIGENTE EN MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS, QUE AUTORIZA A LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA EXPEDIRLAS EN MATERIA DE IMPORTACIÓN, NO CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 89, FRACCIÓN I, Y 92 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

[62] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 15, de rubro: "RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL. LAS REGLAS QUE CONTIENE PUEDEN LLEGAR A ESTABLECER OBLIGACIONES A LOS CONTRIBUYENTES, YA QUE NO CONSTITUYEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN SINO DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL."

precisar la regulación normativa establecida en leyes y reglamentos expedidos por el legislador y por el presidente de la República, con el objetivo de lograr su eficaz aplicación, por lo que tales reglas se encuentran sujetas, entre otros, a los principios de reserva de ley, primacía de la misma y seguridad jurídica. Así, este Alto Tribunal, en más de una ocasión, ha verificado el apego o no a tales principios, tal y como dan cuenta las jurisprudencias 2a./J. 111/2004,[63] P./J. 107/2006,[64] 2a./J. 202/2010[65] y 2a./J. 80/2012 (10a.).[66]

144. En esa tesitura, la habilitación legal contenida en el último párrafo del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, responde a que en el proceso legislativo de creación del impuesto sujeto a escrutinio constitucional, concretamente en el dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, el legislador diseñó el hecho imponible, tomando en cuenta los siguientes motivos:

"... En ese contexto, se destaca que una forma de identificar a aquellos alimentos que aumentan el riesgo de padecer sobrepeso y obesidad es a través de la densidad calórica, que expresa la cantidad de energía por unidad de peso de los alimentos o de la dieta en general. La unidad de medida de la den-

[63] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 226, de rubro: "PEDIMENTO DE IMPORTACIÓN. LA REGLA 3.26.10 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA DE COMERCIO EXTERIOR PARA 1998, ASÍ COMO SUS ANEXOS 19 Y 22, AL SEÑALAR LOS DATOS QUE DEBE CONTENER AQUÉL, CUYA OMISIÓN O MANIFESTACIÓN FALSA O INEXACTA DAN LUGAR A QUE SE ACTUALICE LA CONDUCTA INFRACTORA PREVISTA EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 184 DE LA LEY ADUANERA, RESPETAN EL CONTEXTO LEGAL Y REGLAMENTARIO QUE RIGE SU EMISIÓN."

[64] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 7, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 4o., FRACCIÓN II, INCISOS C) Y D), PUNTO 3, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (DECRETO PUBLICADO EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004)."

[65] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 1111, de rubro: "RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2000. LA REGLA 5.2.2. EXCEDE LO DISPUESTO TANTO POR EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN COMO POR LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO POR LO QUE CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LEY."

[66] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 855, de título y subtítulo: "RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2007. SU REGLA 4.5. RESPETA EL PRINCIPIO DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA."

sidad calórica son las kilocalorías (Kcal) por 100 gramos (g) y se calcula con base en el contenido de kilocalorías y el peso de una porción de alimento, información que se encuentra disponible en las etiquetas de los alimentos, de acuerdo con lo establecido por la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, 'Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria', publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 2010. Así, por ejemplo, si un paquete de alimento de 42 gramos tiene 222 kilocalorías, usando una regla de tres simple, se calcula la densidad calórica como:

222 Kcal - 42 g.
? Kcal/100g - 100 g.
222 X 100 / 42 = 22200/42 = 529 Kcal/100

"Es conveniente destacar que para determinar los gramos de un alimento basta pesarlo y para calcular sus kilocalorías es necesario conocer la composición de macro nutrimentos que tiene cada alimento, es decir, cuánta grasa, cuántos hidratos de carbono y cuántas proteínas contienen por los gramos del alimento, o por 100 gramos del producto ¾información que se obtiene de la etiqueta de los productos según lo establecido por la NOM-051, antes referida¾ y aplicar el Factor de Atwater, creado por Wilbur Olin Atwater y que es utilizado desde el siglo XIX a nivel mundial para los efectos indicados. Este sistema utiliza un mismo factor para los diferentes sustratos de energía (grasa, proteína e hidratos de carbono) independientemente de qué alimento sea, a saber: 4 Kcal/g para proteína, 4 Kcal/g para hidratos de carbono y 9 Kcal/g para grasa. A continuación se presenta un ejemplo del cálculo de las kilocalorías de un producto:

	Por porción (30g)		Por 100g	
	(g)	(Kcal)	(g)	(Kcal)
Energía		153		510
Grasa	7.3	7.3 X9=65.7	24.3	24.3 X9= 219
Carbohidratos	19.8	19.8 X4=79.2	66	66 X4= 264
Proteínas	2.0	2.0 X4=8	6.6	6.6 X4=26.6
Total	29.1 g	152.9 Kcal/30g		509.6 Kcal/100g

"Para convertir los gramos de proteína, grasa y carbohidratos se utiliza el factor de Atwater 9 Kcal/g para grasa, 4 Kcal/g carbohidrato y 4 Kcal/g para proteínas.

"Entre los alimentos con baja densidad calórica se encuentran las legumbres, verduras y frutas, que también contienen cantidades altas de micronutrimentos (vitaminas y minerales) y de fibra dietética. Los alimentos con alta densidad calórica típicamente tienen un contenido elevado de grasas y/o azúcares, contienen poca agua o fibra y a menudo contienen concentraciones bajas de micronutrimentos. Ejemplos de estos últimos son alimentos con alto contenido de aceite, alimentos procesados y con grasa y azúcares adicionados.

"Existe evidencia científica sólida, basada en ensayos clínicos aleatorizados (estudios considerados como los ideales para aportar evidencia convincente) y en estudios observacionales prospectivos que concluyen que si en la dieta se incluyen alimentos con alta densidad calórica, mismos que son altos en grasa y azúcar, se puede llegar a desarrollar sobrepeso y obesidad. Lo anterior, no solamente porque se aumenta el consumo de calorías, sino porque los alimentos que tienen una elevada densidad calórica tienen un menor efecto en el control de saciedad. Asimismo, la Organización Mundial de la Salud (OMS o WHO) reconoce que el consumo de alimentos de alta densidad calórica constituye un factor de riesgo para el desarrollo de obesidad y enfermedades crónicas.

"...

"Los alimentos pueden clasificarse de acuerdo a su consumo y relevancia en la dieta de los mexicanos, así como de acuerdo a su uso de manera internacional para formular recomendaciones alimentarias y que se encuentran en concordancia con las guías alimentarias de México y con la Norma Oficial Mexicana NOM 043 SSA2- 2012 'Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud en materia alimentaria. Criterios para brindar orientación', publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 2013.

"Aunado a esto, actualmente existen esfuerzos realizados por instituciones y dependencias gubernamentales que se dirigen a disminuir el problema de sobrepeso, de obesidad y de enfermedades crónicas asociadas a éstas que aquejan al país, entre los que se encuentran los relativos a la orientación ali-

mentaria, para los que se ha utilizado la categorización de alimentos, ya que se sabe que al agrupar alimentos por sus características nutricionales se vuelve más sencillo dar recomendaciones y orientación a los consumidores y a los productores de alimentos.

"La referida clasificación divide a los alimentos en dos grandes grupos: alimentos básicos y alimentos no básicos. Cada grupo tiene a su vez grupos de alimentos que se asemejan en contenido nutricional y tipo de alimentos. En el grupo de alimentos básicos se incluyen productos que se usan en más de 20 países de 5 continentes para dar orientación alimentaria y que contribuyen de manera significativa a la ingesta de nutrientes esenciales como son fibra, hierro, calcio y vitaminas, entre otros. Por su parte, los productos no básicos son alimentos que no proveen una cantidad importante de nutrientes esenciales y tienen potencial para ser innovados y, por lo general, contienen grandes cantidades de sodio y azúcar.

"...

"En cuanto a la densidad calórica de alimentos incluidos en la dieta, de acuerdo con lo concluido por los expertos convocados por la OMS en el reporte técnico 916 los alimentos de baja densidad calórica –que típicamente contienen fibra y son de gran volumen, generalmente por su contenido de agua– son considerados como un factor probable en la disminución del riesgo de sobrepeso y obesidad, mientras que los alimentos de alta densidad calórica son considerados como un factor de riesgo de la ganancia de peso, el sobrepeso y la obesidad. Por ejemplo, en promedio las verduras tienen densidades calóricas alrededor de 35 Kcal/100 g, las frutas de alrededor de 50 Kcal/100 g, los platillos tradicionales no fritos y con bajas cantidades de grasas tienen alrededor de 150 Kcal/100 g, mientras que las botanas y postres procesados tienen densidades alrededor de 400-450 Kcal/100 g. A partir de esta revisión de la evidencia, el grupo de expertos recomendó limitar el consumo de alimentos de alta densidad calórica.

"En ese sentido, considerando las recomendaciones de la OMS y del WCRF sobre la urgencia de disminuir el consumo de alimentos y productos con alta densidad calórica, se definieron los alimentos con alta densidad calórica como aquellos cuyo contenido energético sea de 275 kilocalorías por cada 100 gramos o mayor.

"En este sentido, son alimentos no básicos con alta densidad calórica las frituras, los productos de confitería como los dulces y las gelatinas, los chocolates y los demás productos derivados del cacao, los flanes y pudines, los dulces de frutas y hortalizas, las cremas de cacahuate y de avellanas, los dulces de leche, los alimentos preparados a base de cereales, así como los helados, nieves y paletas de hielo, ya que contienen una gran cantidad de kilocalorías por gramo de alimento, mientras que otros alimentos, como las frutas y verduras, son de baja densidad calórica, ya que proveen pocas kilocalorías por gramo, por lo que se plantea que los productos primeramente citados, que tienen mayor densidad calórica, que se consumen de manera importante en el país y no representan una fuente importante en la dieta de nutrientes esenciales, sean objeto del gravamen que se propone. …"[67]

145. De los motivos manifestados por el legislador se concluye que fue enfático en gravar **alimentos no básicos a partir de su densidad calórica, cuya unidad de medida son las kilocalorías por 100 gramos, y que se calcula con base en el contenido de kilocalorías y el peso de una porción de alimento**.

146. Sin embargo, dada la complejidad de la materia gravable (enajenación o importación de **alimentos**, en general, y **no básicos**, en particular) del impuesto especial sobre producción y servicios, previsto en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la ley relativa, el parámetro de 275 kilocalorías o más que utilizó el legislador en la praxis, también se presenta, en algunos casos, tratándose de **alimentos básicos** que no buscó someter a imposición.

147. En efecto, como el mismo legislador lo manifestó en la citada exposición de motivos "***cada grupo [de alimentos básicos y no básicos] tiene a su vez grupos de alimentos que se asemejan en contenido nutricional y tipo de alimentos***". Esta afirmación del legislador encuentra sentido en la lógica de la complejidad de la materia a gravar (enajenación o importación de alimentos no básicos), pues eligió el parámetro mencionado tomando en cuenta la información técnica y científica manifestada por distintas organizaciones expertas en el tema con la finalidad de sustentar constitucional y legalmente el establecimiento del impuesto.

---

[67] Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3887-IX, 17 de octubre de 2013, pp. CCLXVII a CCLXXIII.

148. Además, debe partirse de que no existen clasificaciones absolutas para efectos de determinar la pertenencia de un alimento a una u otra (básicos o no básicos), ya que es un hecho notorio que ello depende de una multiplicidad de factores, tales como la situación geográfica, el clima o la cultura de una población, entre otros, sino que el legislador hizo alusión a dicha clasificación en aras de simplificar el establecimiento del impuesto. Tan es así que, por ejemplo, en el caso que se analiza, los alimentos de consumo básico que no se encuentran gravados por el impuesto, se dieron a conocer por el SAT a partir de su importancia en la alimentación de la población mexicana.

149. Confirma la complejidad de la materia gravable del impuesto que se examina, que con anterioridad a la citada exposición de motivos y a los preceptos legales que aquí se impugnan, existieron distintas iniciativas por parte de integrantes de grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados que propusieron el establecimiento de un impuesto similar al que se analiza, con un diseño del hecho imponible a partir de estándares o parámetros relativos al contenido de sodio, de grasas, o de azúcares en los alimentos,[68] o a su escaso nivel nutricional.[69]

150. No obstante ello, el legislador, finalmente, se decantó por la elección del parámetro antes mencionado (densidad calórica, cuya unidad de medida son las kilocalorías por 100 gramos, que se calcula con base en el contenido de kilocalorías y el peso de una porción de alimento) y la clasificación aludida (alimentos básicos y no básicos), lo que revela el intento por regular de manera más adecuada y con mayores elementos tanto técnicos como científicos la materia que se busca gravar, incluso, como se verá en su oportunidad, esta elección también es combatida por las quejosas recurrentes, a través del principio de razonabilidad de la medida impositiva.

151. Por tal motivo, puede concluirse que si lo que se pretende someter a tributación con el impuesto que se analiza es la enajenación o importación

---

[68] Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, presentada por Rabindranath Salazar Solorio, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentada en México, D.F., el 23 de abril de 2013.
[69] Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, a cargo de la diputada Lizbeth Eugenia Rosas Montero, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentada en México, D.F., el 8 de octubre de 2013.

de **alimentos no básicos**, tomando en cuenta su densidad calórica de 275 kilocalorías o más, pero esta densidad también puede presentarse en alimentos básicos que no buscaron gravarse, es irrefutable que éstos deben considerarse **no objeto, que no causan o que no están sujetos al tributo**.

152. Así, atendiendo a la complejidad de la materia gravable del impuesto que se tilda de inconstitucional y a que existen alimentos básicos que pueden contener una densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, por lo que se podría entender que quedan gravados con el referido impuesto, el legislador estimó necesario establecer una cláusula habilitante a favor del SAT para que éste diera a conocer, mediante reglas de carácter general, cuáles son los alimentos básicos que no son objeto del impuesto, a partir de su importancia en el consumo de la población.

153. Pero tal y como subyace en los argumentos formulados a título de agravios por parte de las quejosas, aquí surgen distintas interrogantes, tales como: **a)** ¿cuál es la materia concreta y específica que regula la cláusula habilitante que se analiza? **b)** ¿cuáles son las bases o parámetros generales a los que se encuentra sujeta dicha cláusula habilitante? **c)** ¿cuál es la dinámica del fenómeno tributario que no se pretende gravar? **d)** ¿cuáles serían los problemas que se presentarían de no establecerse la referida cláusula? **e)** ¿la administración tributaria es competente y capaz para regular la dinámica y fluctuación del fenómeno que no se quiere someter a imposición? O, en una sola pregunta, **f)** ¿cuál es el marco de acción definido en la cláusula habilitante establecida en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS?

154. Pues bien, la materia concreta y específica que regula la cláusula habilitante, prevista en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, son la enajenación o importación de **alimentos básicos (a)**.

155. Las bases o parámetros generales a los que se encuentra sujeta dicha cláusula habilitante son, además de los que, por lo general, rigen a ese tipo de facultamientos normativos (legalidad, reserva de ley, entre otros), los relativos a **la importancia en la alimentación de la población que tienen los alimentos básicos (b)**.

156. La dinámica del fenómeno tributario que no se pretende gravar es la relativa a la enajenación o importación de aquellos **alimentos básicos** que,

aun teniendo una densidad calórica de 275 kilocalorías o más, no se deben entender gravados por el impuesto, dada su importancia en la alimentación de la población **(c)**.

157. Los problemas que se presentarían, de no haberse establecido la referida cláusula, es que se pudiera entender que la enajenación o importación de los alimentos básicos sí está gravada con el impuesto, por lo que si el SAT es el que determina cuáles son los alimentos básicos que no quedan comprendidos en el mismo, también se podría entender que está delimitando el objeto del impuesto, además de que se estaría otorgando un trato disímil a alimentos no básicos y básicos, lo cual, no es así **(d)**.

158. La administración tributaria cuenta con competencia legal y técnica para regular la dinámica y fluctuación del fenómeno tributario (enajenación o importación de alimentos básicos), que no se quiere someter a imposición a partir de la cláusula habilitante que estableció el legislador, pues de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley del SAT, dicho servicio es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, en lo que sigue) con carácter de autoridad fiscal encargado de la recaudación de las contribuciones con autonomía técnica y de gestión.

159. Al respecto, cabe señalar que el SAT, al emitir las reglas I.5.1.2,[70] I.5.1.3[71] y I.5.1.5[72] de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, relativas a la

[70] "**I.5.1.2.** Para los efectos del artículo 2o., fracción I, inciso J) penúltimo párrafo de la Ley del IEPS, la aplicación de la tasa correspondiente se efectuará con base en la información de las kilocalorías manifestadas en el etiquetado de alimentos, de conformidad con la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, 'Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria', publicada en el DOF el 5 de abril de 2010."

[71] "**I.5.1.3.** Para los efectos del artículo 2o., fracción I, inciso J), ... último párrafo de la Ley del IEPS, considerando su importancia en la alimentación de la población, se entenderán alimentos de consumo básico que no quedan comprendidos en lo dispuesto por el inciso J) antes citado, los siguientes:

"**A.** Cadena del trigo:

"**I.** Tortilla de harina de trigo, incluyendo integral.

"**II.** Pasta de harina de trigo para sopa sin especies, condimentos, relleno, ni verduras.

"**III.** Pan no dulce: bolillo, telera, baguette, chapata, virote y similares, blanco e integral, incluyendo el pan de caja.

tasa aplicable a los alimentos no básicos con fundamento en la información de la etiqueta, a cuáles son los alimentos de consumo básico que no debían quedar gravados por la Ley del IEPS y a qué es lo que no queda comprendido en el concepto de botanas, respectivamente, tomó en consideración la información contenida en la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, que establece las Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria, publicada en el DOF el 5 de abril de 2010.

160. Además, en la exposición de motivos de creación del impuesto que se analiza, el mismo legislador tomó en cuenta la diversa Norma Oficial Mexicana NOM 043 SSA2-2012, de Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud alimentaria. Criterios para brindar orientación, publicada en el DOF el 22 de enero de 2013. Regulación normativa que, sin lugar a dudas, fue un elemento más que se consideró por el SAT para emitir las señaladas reglas.

161. En el referido marco de acción, se definió por el legislador la intervención normativa del SAT para el efecto de señalar los alimentos básicos que **no son objeto,[73] que no causan[74] o que no están sujetos**[75] al impuesto establecido en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS.

"**IV.** Harina de trigo, incluyendo integral.
"**V.** Alimentos a base de cereales de trigo sin azúcares, incluyendo integrales.
"**B.** Cadena del maíz:
"**I.** Tortilla de maíz, incluso cuando esté tostada.
"**II.** Harina de maíz.
"**III.** Nixtamal y masa de maíz.
"**IV.** Alimentos a base de cereales de maíz sin azúcares.
"**C.** Cadena de otros cereales:
"**I.** Alimentos a base de cereales para lactantes y niños de corta edad.
"**II.** Alimentos a base de otros cereales sin azúcares, incluyendo integrales.
"**III.** Pan no dulce de otros cereales, integral o no, incluyendo el pan de caja."

[72] "**I.5.1.5.** Para efectos de lo dispuesto por el artículo 3o., fracción XXVI, de la Ley del IEPS, se consideran como botanas aquellas semillas que estén fritas, tostadas u horneadas, adicionadas o no de otros ingredientes para alimentos, por lo que no quedan comprendidas las semillas en estado natural, sin que pierdan tal carácter por el hecho de haberse sometido a un proceso de secado, limpiado, descascarado, despepitado o desgranado, siempre que no se les adicione ingrediente alguno."

[73] Un pronunciamiento de esta Suprema Corte, en donde se utiliza el término "no objeto", es la jurisprudencia P./J. 107/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*,

Tomo XXIV, octubre de 2006, página 7, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 4o., FRACCIÓN II, INCISOS C) Y D), PUNTO 3, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (DECRETO PUBLICADO EL 1o. DE DICIEMBRE DE 2004)."

[74] El término "no causación" se ha utilizado con más frecuencia en los pronunciamientos de esta Corte, por ejemplo, un caso que resulta paradigmático del indistinto uso de dicho término con el de "no sujeción", es la jurisprudencia 2a./J. 14/94, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Número 82, octubre de 1994, página 16, de rubro: "UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA. EL ARTÍCULO 5o. DE SU LEY ORGÁNICA QUEDÓ DEROGADO POR EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1985."; además de la tesis aislada P. LXXVIII/96, que enseguida se citará, también se encuentran en materia del impuesto que se analiza, en las jurisprudencias 1a./J. 64/2006, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 162, de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN I, INCISO D), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004)." y 1a./J. 45/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 556, de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO 7o., ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, AL DAR UN TRATO FISCAL DIVERSO A QUIENES TIENEN COMO ACTIVIDAD COMERCIAL CENTRAL Y DEFINITORIA LA VENTA DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS, RESPECTO DE LOS QUE SÓLO LO HACEN COMO COMPLEMENTO DE UNA ACTIVIDAD DIFERENTE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2004)."

[75] El término "no sujeción" se ha utilizado en las jurisprudencias 2a./J. 112/2000, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 418, de rubro: "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. EL BENEFICIO TRIBUTARIO QUE ESTABLECE EN SU FAVOR EL ARTÍCULO 17 DE SU LEY ORGÁNICA FUE DEROGADO MEDIANTE EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1985, POR LO QUE TAL INSTITUCIÓN CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EN EL JUICIO DE AMPARO LOS NUMERALES DE LAS POSTERIORES LEYES DE INGRESOS, QUE EN TÉRMINOS GENERALES DEROGAN LAS DISPOSICIONES QUE CONTEMPLAN BENEFICIOS DE LA NATURALEZA MENCIONADA."; P./J. 34/2002, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, agosto de 2002, página 900, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 10, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ-LLAVE, QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN FISCAL DE NO SUJECIÓN TRIBUTARIA A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y 2a./J. 177/2004, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 387, de rubro: "IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL PRESTADO BAJO LA DIRECCIÓN Y DEPENDENCIA DE UN PATRÓN. EL ARTÍCULO 32 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIGENTE EN 2003, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

162. Esta Suprema Corte en la tesis aislada P. LXXVIII/96,[76] sostuvo, en esencia, que los principios establecidos, entre otros, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, rigen no sólo tratándose de exenciones de impuestos, sino también de los supuestos de **no causación** de los tributos, dado que la justicia en la imposición sólo puede alcanzarse si el legislador observa los requisitos de generalidad y abstracción, así como conservar el esquema de igualdad de las cargas públicas que pesan sobre los particulares; de manera que, al crear el supuesto generador de la obligación tributaria **no se conduzca con fines discriminatorios, caprichosos o arbitrarios, sino conforme a criterios objetivos que sean relevantes y tengan significación frente al objeto y fin de la ley impositiva, lo que se logra cuando el legislador, al considerar el objeto generador de la obligación tributaria, declara excluidos de la causación a supuestos en que se desarrollen actividades que estime no convenientes considerar en el nuevo tributo por razones de orden económico, de orden social, de naturaleza política o de orden público**.

163. Ahora, el principio de legalidad en materia tributaria *in nuce*, consiste en que en una ley formal y material se establezcan los elementos esenciales del tributo (sujeto, objeto, base, tasa, época de pago y exenciones); de tal modo que no quede margen para la arbitrariedad de la autoridad exactora ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que el contribuyente pueda, en todo momento, conocer de forma cierta su obligación de contribuir para los gastos públicos del Estado, y a la autoridad no queda otra cosa, sino aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria, dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante.[77]

164. La interpretación del principio de legalidad tributaria en la jurisprudencia de esta Suprema Corte ha evolucionado para sostener que tiene un carácter relativo, aplicable únicamente a los elementos cuantitativos del tri-

---

[76] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, página 112, de rubro: "IMPUESTOS. LAS REGLAS SOBRE SU NO CAUSACIÓN ESTÁN SUJETAS A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE GENERALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS."

[77] Al respecto, es aplicable la jurisprudencia de la Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Primera Parte, página 173, de rubro: "IMPUESTOS, PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

buto (base o tasa), lo que implica que basta un acto normativo primario del legislador que marque un límite de contenido para que el resto de circunstancias válidamente puedan abordarse por otras fuentes normativas, dentro de éstas, en primer lugar, el reglamento y, en subsecuentes lugares, por ejemplo, en las reglas generales administrativas. Al respecto, son aplicables las tesis aisladas P. CXLVIII/97[78] y P. XLII/2006.[79]

165. También se ha señalado por este Tribunal Constitucional que el solo hecho de que la autoridad fiscal tenga injerencia en la circunstancia relativa al cálculo de un elemento de las contribuciones no implica, per se, que se violente el principio de legalidad tributaria, pues basta que en la ley se establezca un procedimiento o mecanismo que dicha autoridad debe seguir con precisión, atendiendo al fenómeno a cuantificar, que impida su actuación arbitraria y el contribuyente sepa a qué atenerse. Estas consideraciones se contienen en la jurisprudencia 2a./J. 111/2000.[80]

166. Es más, el alcance del principio de legalidad tributaria, en relación con el grado de definición de los elementos del tributo, implica que este Supremo Tribunal ha declarado contrarios al mismo aquellos conceptos confusos o indeterminables para definir los elementos mencionados; de ahí que el legislador no pueda prever fórmulas que representen, prácticamente, la indefinición absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, ya que con ellos se dejaría abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas las que generen la configuración de los tributos y que se produzca el deber de pagar impuestos imprevisibles, o bien, que se origine el cobro de impuestos a título particular o que el contribuyente promedio no tenga la certeza

---

[78] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, página 78, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY."

[79] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 15, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY ES DE CARÁCTER RELATIVO Y SÓLO ES APLICABLE TRATÁNDOSE DE LOS ELEMENTOS QUE DEFINEN A LA CUANTÍA DE LA CONTRIBUCIÓN."

[80] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 392, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALIZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL."

de la forma en que debe contribuir al gasto público. Este criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 106/2006.[81]

167. Precisando el alcance del principio de legalidad cuando el legislador habilita a una autoridad administrativa para establecer el valor de un factor que incide en el monto de la base gravable o en la cuantía de una obligación, esta Suprema Corte ha sostenido que debe distinguirse si la actividad encomendada a quien la aplica, se limita a recabar un dato que deriva del mercado (primer supuesto), o bien, constituye un valor que, por la naturaleza del fenómeno a cuantificar, implica, necesariamente, que un órgano técnico con base en los datos observados a lo largo del tiempo, y del análisis comparativo que realice de éstos, obtenga el valor que trasciende al monto de la respectiva obligación tributaria (segundo supuesto). En el primer caso, no existe violación al citado principio, en la medida que el valor se fija por el mercado, por lo que la autoridad sólo captura dicho valor de la realidad económica. En cambio, en el segundo supuesto, para cumplir con el mencionado principio, sí es necesario que se prevea un procedimiento para obtener dicho valor, dadas las variaciones del mismo en el tiempo y, para obtenerlo, no basta levantar un dato en un mismo momento, sino es necesario realizar un ejercicio de comparación, por lo que para acotar el arbitrio de la autoridad en dicho ejercicio debe preverse el procedimiento respectivo. Estas consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia 2a./J. 155/2006.[82]

168. En el asunto que se examina, la enajenación o importación de alimentos de consumo básico que, atendiendo a su importancia en la alimentación de la población, no son objeto, no causan o no se encuentran gravados por el impuesto especial sobre producción y servicios, previsto en el último párrafo del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, cumple con el principio de legalidad en materia tributaria.

---

[81] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 5, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO."

[82] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 196, de rubro: "LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRAVABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA."

169. Ello es así, porque el legislador en el **párrafo primero** del mencionado inciso y artículo, estableció que el **objeto del impuesto** que se analiza, lo constituye la enajenación o importación de **alimentos no básicos**, y en el **párrafo último** de la misma fracción y artículo, declaró expresamente excluidos o no comprendidos en dicho objeto, que no causan o que no se encuentran sujetos, la enajenación o importación de **alimentos de consumo básico, atendiendo a su importancia en la alimentación de la población**, señalando que de ello se haría cargo el SAT, mediante reglas generales.

170. De esa forma, el acto normativo primario, que permite cumplir con el principio de reserva de ley en materia tributaria, se encuentra contenido en el citado último párrafo del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, pues es en dicho fragmento normativo que el legislador marcó el límite de contenido de los supuestos no objeto, no causación o no sujeción del impuesto, consistente en la enajenación o importación de alimentos de consumo básico, atendiendo a su importancia en la alimentación de la población.

171. En efecto, como se dijo, debido a la complejidad de la materia gravable (enajenación e importación de alimentos no básicos), el legislador habilitó normativamente al SAT para que diera a conocer, atendiendo a su importancia en la alimentación en la población, cuáles son los alimentos que serán de consumo básico y que no quedan gravados con el impuesto. Pero aquí surge la interrogante, consistente en dilucidar ¿quién y cómo se determina el consumo y quién y cómo se determinan los alimentos básicos y su importancia en la alimentación de la población?

172. Respecto al primer cuestionamiento, debe señalarse que, conforme a lo dispuesto en el artículo 26, apartado B, párrafos primero y segundo,[83]

---

[83] "**Artículo 26.**

"…

"**B.** El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley. "La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia."

de la Constitución, el Estado cuenta con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Sistema Niegi en lo que sigue), cuyos datos serán considerados oficiales, siendo de uso obligatorio los contenidos en dicho sistema para la Federación, entidades federativas y Municipios. La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema está a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

173. La ley secundaria que regula el referido precepto y porción constitucional es la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía (Ley del Sistema Niegi, desde ahora), la cual establece en su artículo 1, fracciones I y III,[84] que tiene por objeto, entre otros, regular el Sistema Niegi, y la organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Información Estadística y Geografía (INEGI en adelante). La finalidad del Sistema Niegi, de conformidad con el artículo 3[85] de dicha ley, es suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna,[86] a efecto de coadyuvar

---

[84] "**Artículo 1.** La presente ley, reglamentaria del apartado B del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público, de interés social y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto regular:
"**I.** El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;
"…
"**III.** La organización y el funcionamiento del Instituto Nacional de Estadística y Geografía."

[85] "**Artículo 3.** El Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, tiene la finalidad de suministrar a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional.
"Serán principios rectores del sistema los de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia."

[86] Dentro de la información de calidad que tiene por objetivo dar a conocer el INEGI, el artículo 2 de la Ley del Sistema Niegi establece los siguientes tipos:
"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:
"…
"**III.** Información estadística: al conjunto de resultados cuantitativos o datos que se obtienen de las actividades estadísticas y geográficas en materia estadística, tomando como base los datos primarios obtenidos de los informantes del sistema sobre hechos que son relevantes para el conocimiento de los fenómenos económicos, demográficos y sociales, así como sus relaciones con el medio ambiente y el espacio territorial.
"**IV.** Información geográfica: al conjunto organizado de datos espaciales georreferenciados, que mediante símbolos y códigos genera el conocimiento acerca de las condiciones físico-ambientales, de los recursos naturales y de las obras de naturaleza antrópica del territorio nacional.

al desarrollo nacional. Siendo sus principios la accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

174. El INEGI es el órgano encargado de dar a conocer la información de calidad generada por el Sistema Niegi,[87] la cual, como el Texto Constitucional lo dispone, es oficial y de uso obligatorio para las autoridades mencionadas. Al respecto, cabe señalar que el artículo 6[88] de la Ley del Sistema Niegi reitera ese carácter y uso pormenorizándolo a la información de interés nacional. El artículo 77, fracción II,[89] de la invocada ley, establece quién determina el carácter de la información de interés nacional y el diverso artículo 78[90] del mismo ordenamiento prescribe cuáles son los criterios para ello.

"**V.** Información: Información estadística y geográfica de interés nacional.
"**VI.** Información de interés nacional: a la información que se determine como tal en términos de lo dispuesto en los artículos 77, fracción II y 78 de esta ley. …"

[87] Ello, tal y como se concluye de los siguientes preceptos:
"**Artículo 53.** El instituto tendrá como objetivo prioritario, realizar las acciones tendientes a lograr que la información de interés nacional se sujete a los principios enunciados en el artículo 3 de esta ley."
"**Artículo 54.** El instituto, conforme a los principios constitucionales que rigen al sistema, realizará las acciones tendientes a lograr:
"**I.** La adecuación conceptual de la información de interés nacional, a las necesidades que el desarrollo económico y social del país impongan;
"**II.** Que la información sea comparable en el tiempo y en el espacio, y
"**III.** La adecuación de los procedimientos estadísticos y geográficos a estándares internacionales, para facilitar su comparación."

[88] "**Artículo 6.** La información de interés nacional será oficial y de uso obligatorio para la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.
"Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, las unidades podrán producir y dar a conocer información pública oficial adicional a la información de interés nacional."

[89] "**Artículo 77.** Corresponderá a la Junta de Gobierno, como órgano superior de dirección del instituto, el despacho de los asuntos siguientes:
"…
"**II.** Determinar la información que se considerará de interés nacional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la presente ley."

[90] "**Artículo 78.** Además de los temas señalados en las fracciones I a III del artículo 59 del presente ordenamiento, sólo podrá considerarse información de interés nacional para efectos de esta ley, la que satisfaga los cuatro criterios siguientes:
"**I.** Se trate de los siguientes temas, grupos de datos o indicadores: población y dinámica demográfica; salud; educación; empleo; distribución de ingreso y pobreza; seguridad pública e impartición de justicia; gobierno; vivienda; sistema de cuentas nacionales; información financiera; precios;

175. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 59[91] de la Ley del Sistema Niegi, el INEGI cuenta con facultades exclusivas para producir y dar a conocer información de interés nacional. Así, de conformidad con el último párrafo del citado numeral, el INEGI emitió la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares para 2012, como un instrumento mediante el cual se mide el consumo. Dentro de las principales categorías y variables para medir el consumo se encuentra la relativa al gasto corriente monetario,[92] cuya categoría 1 corresponde a alimentos, bebidas y tabaco.

---

trabajo; ciencia y tecnología; atmósfera; biodiversidad; agua; suelo; flora; fauna; residuos peligrosos y residuos sólidos; marco de referencia geodésico; límites costeros, internacionales, estatales y municipales; datos de relieve continental, insular y submarino; datos catastrales, topográficos, de recursos naturales y clima, y nombres geográficos, o bien se trate de temas que sean aprobados por unanimidad por el Consejo Consultivo Nacional, incluyendo aquellos que deban conocer los subsistemas a que se refiere el último párrafo del artículo 17 de este ordenamiento;
"**II.** Resulte necesaria para sustentar el diseño y la evaluación de las políticas públicas de alcance nacional;
"**III.** Sea generada en forma regular y periódica, y
"**IV.** Se elabore con base en una metodología científicamente sustentada.
"Sin perjuicio de lo anterior, también podrá ser considerada como información de interés nacional la que resulte necesaria para prevenir y, en su caso, atender emergencias o catástrofes originadas por desastres naturales, y aquella que se deba generar en virtud de un compromiso establecido en algún tratado internacional."

[91] "**Artículo 59.** El instituto tendrá las siguientes facultades exclusivas:
"**I.** Realizar los censos nacionales;
"**II.** Integrar el sistema de cuentas nacionales, y
"**III.** Elaborar los índices nacionales de precios siguientes:
"**a.** Índice Nacional de Precios al Consumidor, e
"**b.** Índice Nacional de Precios Productor.
"Las denominaciones censo nacional o cuentas nacionales no podrán ser empleadas en el nombre ni en la propaganda de registros, encuestas o enumeraciones distintas a las que practique el instituto. Cualquier contravención a lo dispuesto en este párrafo se sancionará en términos de lo dispuesto en el título cuarto de esta ley.
"**El instituto podrá producir cualquier otra información de interés nacional** cuando así lo determine la Junta de Gobierno, sujeto a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente, conforme a lo señalado en el último párrafo del artículo 83 de esta ley." (**Énfasis** y subrayado añadidos)

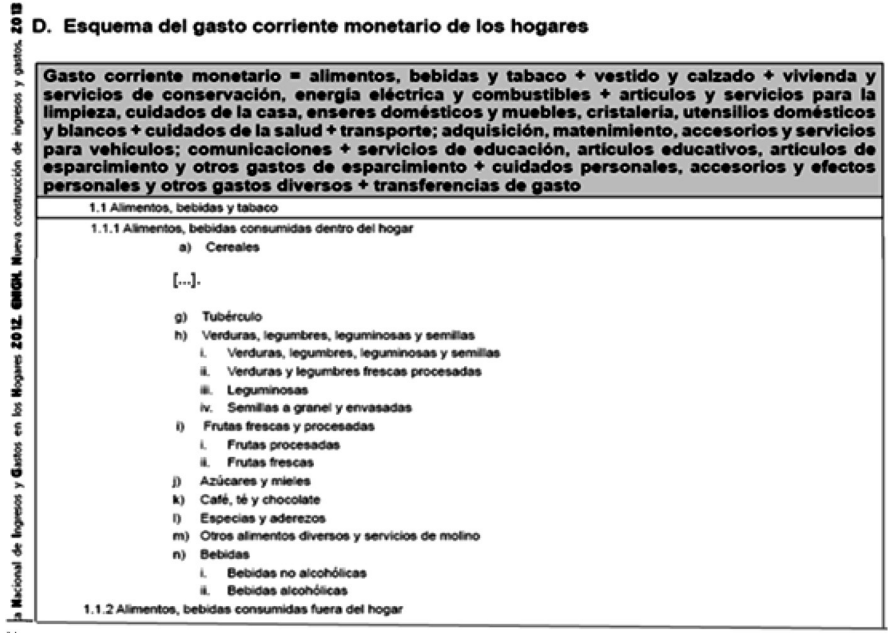
[92] "**2. Gasto corriente monetario**
"El gasto del hogar es el desembolso que un hogar tiene que realizar para atender sus necesidades y cumplir con sus compromisos. El gasto corriente da cuenta de los gastos realizados regularmente en el hogar para la adquisición de su canasta de consumo, además del gasto regular no destinado al consumo. Bajo este concepto no se considera el gasto que modifica el patrimonio del hogar o el de cualquiera de los integrantes de éste.

176. Por lo que se refiere a los alimentos y bebidas, se clasifican, a su vez, en consumidos dentro del hogar y consumidos fuera del hogar. Dentro de los primeros, se mencionan, entre otros, a los cereales y al tubérculo.[93]

177. Así, la respuesta a la primera interrogante formulada consiste en que es el INEGI quien determina, en términos generales, el consumo a través de la citada encuesta.

"El gasto de consumo en la ENIGH 2012 se mide tomando en cuenta el valor de compra de los bienes y servicios; así, el gasto reportado corresponde al valor de los bienes adquiridos, independientemente de que éstos hayan sido pagados o no en el periodo de referencia.
"...
"En los tabulados de la ENIGH tradicional, es costumbre presentar el gasto corriente desagregado en gasto corriente monetario y gasto corriente no monetario, siendo este último igual al ingreso corriente no monetario. En la nueva construcción de la ENIGH, bajo el apartado de gasto se presenta únicamente el gasto corriente monetario, ya que el ingreso corriente no monetario ya no se presenta por separado, sino que se incluye en cada uno de los diferentes rubros de ingreso.
"El gasto corriente monetario es, entonces, la suma de los gastos regulares que directamente hacen los hogares en bienes y servicios para su consumo.
"Por su composición, el gasto corriente monetario de los hogares se agrupa en nueve categorías:
1. Alimentos, bebidas y tabaco; ..."

93



Nueva construcción de ingresos y gastos, 2012. ENIGH

D. Esquema del gasto corriente monetario de los hogares

Gasto corriente monetario = alimentos, bebidas y tabaco + vestido y calzado + vivienda y servicios de conservación, energía eléctrica y combustibles + artículos y servicios para la limpieza, cuidados de la casa, enseres domésticos y muebles, cristalería, utensilios domésticos y blancos + cuidados de la salud + transporte; adquisición, mantenimiento, accesorios y servicios para vehículos; comunicaciones + servicios de educación, artículos educativos, artículos de esparcimiento y otros gastos de esparcimiento + cuidados personales, accesorios y efectos personales y otros gastos diversos + transferencias de gasto
1.1 Alimentos, bebidas y tabaco
1.1.1 Alimentos, bebidas consumidas dentro del hogar **a)** Cereales **[...].** **g)** Tubérculo **h)** Verduras, legumbres, leguminosas y semillas **i.** Verduras, legumbres, leguminosas y semillas **ii.** Verduras y legumbres frescas procesadas **iii.** Leguminosas **iv.** Semillas a granel y envasadas **i)** Frutas frescas y procesadas **i.** Frutas procesadas **ii.** Frutas frescas **j)** Azúcares y mieles **k)** Café, té y chocolate **l)** Especias y aderezos **m)** Otros alimentos diversos y servicios de molino **n)** Bebidas **i.** Bebidas no alcohólicas **ii.** Bebidas alcohólicas
1.1.2 Alimentos, bebidas consumidas fuera del hogar

178. Por lo que se refiere a la segunda pregunta, conforme a la previsto en el artículo 81[94] de la Ley General de Desarrollo Social vigente en 2013,[95] el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, en lo que sigue), es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas, así como establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad.

179. Conforme al artículo 36, fracción VII,[96] de la LGDS, el Coneval establece lineamientos y criterios para los referidos efectos, los cuales son obligatorios para las autoridades que participan en la ejecución de los programas de desarrollo social. En la elaboración de tales lineamientos y criterios, el Coneval utilizará la información que genera el INEGI, independientemente de otros datos que estime convenientes, entre ellos, el indicador consistente en el acceso a la alimentación.

180. Con base en la facultad mencionada, el Coneval emitió la canasta alimentaria rural y la canasta alimentaria urbana, en ambas, clasifica los alimen-

---

[94] "**Artículo 81.** El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad."

[95] Por reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014, en el DOF, se introdujo en el apartado C del artículo 26 constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; sin embargo, las normas reclamadas entraron en vigor con anterioridad a dicha inclusión, esto es, el 1 de enero del mismo año.

[96] "**Artículo 36.** Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

"…

"**VII.** Acceso a la alimentación; …"

tos a partir de las siguientes variables: grupo, nombre, consumo (gramos por día), precio (por kilo o litro), costo diario y costo mensual.

181. Por lo que se refiere a la variable de clasificación, consistente en el grupo de alimentos tanto en la canasta alimentaria rural,[97] como en la urbana,[98] los clasifican, entre otros, a partir de los criterios consistentes en: maíz, trigo, arroz y otros cereales.

182. Así, a partir de la información, datos y estadísticas referidos, emitidos tanto por el INEGI, como por el Coneval, el SAT emitió la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, pues, al analizar la regla I.5.1.3., se advierte que, para dar a conocer cuáles son los alimentos de consumo básico considerando su importancia en la alimentación de la población, tomó en cuenta los elementos antes referidos (información, datos y estadísticas), ya que utilizó 3 criterios fundamentales para ello, consistentes en: la cadena de trigo (apartado A), la cadena de maíz (apartado B) y la cadena de otros cereales (apartado C), **criterios que, en esencia, son iguales a los que utilizó el Coneval para determinar la canasta alimentaria**.

97

Canasta Alimentaria Rural a precios de :		dic-13				Introducir en el recuadro azul el mes y año para el cual se quieren actualizar las canastas
Grupo	**Nombre**	**Consumo (gr/día)**	**Precio x kg/L**	**Costo diario**	**Costo mensual**	
		1,354.3		**$ 28.93**	**$868.03**	Valor mensual por persona de la canasta alimentaria rural
Maíz	Maíz en grano	70.2	5.1	$ 0.36	$ 10.73	
	Tortilla de maíz	217.9	13.4	$ 2.93	$ 87.91	
Trigo	Pasta para sopa	7.8	26.3	$ 0.21	$ 6.17	
	Galletas dulces	3.1	45.0	$ 0.14	$ 4.18	
	Pan blanco	11.2	26.8	$ 0.30	$ 9.00	
	Pan de dulce	18.0	38.3	$ 0.69	$ 20.72	
Arroz	Arroz en grano	14.0	14.5	$ 0.20	$ 6.08	

[...].

98

Canasta Alimentaria Urbana a precios de:		dic-13				Al insertar la fecha en el cuadro de la canasta rural, automaticamente se actualiza a ese mismo mes para la canasta urbana
Grupo	**Nombre**	**Consumo (gr/día)**	**Precio x kg/L**	**Costo diario**	**Costo mensual**	
		1,592.5		**$ 40.56**	**$ 1,216.68**	Valor mensual por persona de la canasta
Maíz	Tortilla de maíz	155.4	13.7	$ 2.12	$ 63.65	
Trigo	Pasta para sopa	5.6	26.4	$ 0.15	$ 4.47	
	Pan blanco	26.0	28.5	$ 0.74	$ 22.23	
	Pan de dulce	34.1	48.3	$ 1.65	$ 49.52	
	Pan para sándwich, hamburguesas,	5.6	43.5	$ 0.24	$ 7.28	
Arroz	Arroz en grano	9.2	16.3	$ 0.15	$ 4.51	
Otros cereales	Cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena	3.6	54.4	$ 0.20	$ 5.92	

[...].

183. Es así que la respuesta a la segunda cuestión consiste en que es el INEGI y el Coneval, quienes determinan cuáles son los alimentos básicos atendiendo a los criterios antes mencionados y es de esta forma que el SAT los da a conocer considerando su importancia en la población, a partir de los datos, información y estadísticas formuladas por aquellos organismos, por lo que su actividad se limita a levantar un dato que se proporciona por ellos.

184. Por ello, la injerencia de la autoridad fiscal en dar a conocer los alimentos de consumo básico que no se encuentran comprendidos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, no implica que se conculque el principio de legalidad tributaria, dado que la determinación de cuáles son los alimentos básicos que no son objeto, no causan o no están sujetos al impuesto, si bien inciden en el elemento objetivo de dicho beneficio tributario, también lo es que la actividad encomendada a dicha autoridad para tal efecto se limita a recabar información, datos y estadísticas proporcionadas por autoridades como el INEGI y el Coneval, y a partir de ello determina su importancia en la alimentación de la población y dar a conocer los alimentos de consumo básico que no se entenderán comprendidos en el impuesto, lo cual, como se dijo, encuentra justificación en la medida en que el parámetro para gravar aquellos alimentos, consistente en una densidad calórica de 275 kilocalorías o más, en la práctica, también puede llegar a presentarse en el caso de alimentos básicos, lo que implica que el legislador estimó no conveniente gravar por razones de orden público, consistentes en implementar políticas públicas de salud que combatan el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles (diabetes mellitus tipo 2, hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad, vascular cerebral, osteoartritis, así como cánceres de mama, esófago, colon, endometrio, riñón, entre otras), que se pueden derivar del consumo de alimentos no básicos con la mencionada densidad calórica.

185. A mayor abundamiento, como se dijo, de los alimentos de consumo básico establecidos en la regla I.5.1.3. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, esta Suprema Corte advierte como hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC, en lo que sigue), su importancia en la alimentación de la población mexicana, dado que se enlistan a partir de 3 criterios fundamentales, a saber: la cadena de trigo (apartado A), la cadena de maíz (apartado B) y la cadena de otros cereales (apartado C). Dentro del primer apartado, por mencionar algunos, des-

tacan, en su fracción III, el pan no dulce, entendiéndose por tal, el bolillo, la telera, el baguette, la chapata, el virote y similares, blanco e integral, incluido el pan de caja; y dentro del segundo apartado, por hacer referencia a uno de los más importantes, en su fracción II, a la tortilla. Alimentos que, sin lugar a dudas y sin ser necesario elemento de convicción alguno que lo acredite, se consideran de consumo básico para la población mexicana, pues partiendo del principio ontológico de la prueba, lo ordinario se presume (tanto el pan no dulce como la tortilla de maíz son alimentos básicos de importancia en la alimentación de la población mexicana) y lo extraordinario se prueba (que no lo fueran tendría que acreditarse). En este sentido, es aplicable la jurisprudencia 1a. CCCXCVI/2014 (10a.).[99]

186. Incluso, esta Suprema Corte ha validado constitucionalmente una regulación normativa similar en el caso del mismo impuesto especial sobre producción y servicios establecido en el artículo 2o.-A[100] de la ley relativa, en

---

[99] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 706 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas», de título y subtítulo: "CARGA DE LA PRUEBA. SU DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS LÓGICO Y ONTOLÓGICO."

[100] "**Artículo 2o.-A.** Las personas que enajenen gasolina o diésel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:

"**I.** La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diésel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente:

"**a)** El precio de referencia ajustado por calidad, cuando proceda, que se determine para el combustible de que se trate de acuerdo con el inciso f) de esta fracción, se adicionará con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el periodo comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquel por el que se calcule la tasa, sin incluir, en este último caso, el impuesto al valor agregado.

"**b)** Se multiplicará por el factor de 1.0 para las gasolinas y el diésel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el periodo citado, los costos netos de transporte del combustible de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor incurridos durante dicho periodo, sin incluir, en ambos casos, el impuesto al valor agregado.

"**c)** Se multiplicará por el factor de 0.9091 para las gasolinas y el diésel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 10%.

el que la SHCP tiene intervención para fijar, mediante reglas de carácter general, la tasa aplicable a la enajenación de gasolina o diésel. Ciertamente, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, sostuvo las siguientes consideraciones:

"... Del análisis del referido procedimiento se advierte que, al contrario de lo sostenido por la actora, la atribución conferida a la Secretaría de Ha-

---

"Se multiplicará por el factor de 0.8696 para las gasolinas y el diésel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 15%.

"**d)** El monto que resulte conforme al inciso c) anterior se disminuirá con las cantidades obtenidas conforme a los incisos a) y b) de esta fracción.

"**e)** La cantidad determinada conforme al inciso d) anterior se dividirá entre el monto que se obtuvo conforme al inciso a) de esta fracción y el resultado se multiplicará por 100. El porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible de que se trate que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.

"**f)** El precio de referencia para cada uno de los combustibles a que se refiere el inciso a) de esta fracción, será el promedio de las cotizaciones del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquel por el que se calcula la tasa, convertidas a pesos con el promedio del tipo de cambio de venta del dólar de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, como sigue:

"**1.** Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"**2.** Diésel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"**3.** Diésel para uso automotriz y diésel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"**4.** Diésel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"**5.** Diésel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.

"**6.** Diésel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Ángeles, California, de los Estados Unidos de América.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, dará a conocer los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados a que se refiere esta fracción. La citada dependencia realizará mensualmente las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y las publicará en el Diario Oficial de la Federación."

cienda y Crédito Público en la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para fijar la tasa respectiva, no permite a aquélla fijarla discrecionalmente y sí prevé el procedimiento para que la autoridad hacendaria arribe al resultado respectivo.

"En efecto, aun cuando el complejo procedimiento antes narrado implique que, por una parte, la referida dependencia tome en cuenta determinados valores y que, por otra parte, aplique operaciones aritméticas, consistentes, esencialmente, en sumas, restas, multiplicaciones y divisiones, no impide reconocer que los supuestos normativos contenidos en el mencionado numeral impiden la actuación arbitraria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y brindan un marco jurídico que, de manera razonable, atendiendo a la naturaleza del fenómeno a cuantificar, permite a los sujetos pasivos del tributo tener conocimiento sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, en el caso de enajenar los combustibles materia de esa regulación.

"Para arribar a esta conclusión, es menester destacar, en primer lugar, que en la citada fracción I, se vincula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a realizar determinados cálculos respecto de las operaciones realizadas por cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos respecto de específicos combustibles y atendiendo a valores de diversas operaciones comerciales, cuyo monto constituye un valor económico derivado de las fuerzas del mercado.

"Así, destacan, por un lado, los valores del mercado consistentes en el precio de referencia, los precios spot, los costos netos de transporte y de manejo y los precios de venta al público, valores que se obtendrán del mercado por la referida dependencia, siendo la realidad económica que se debe valorar, y no la voluntad de la propia dependencia, la que determina la trascendencia de esos valores económicos al porcentaje al que finalmente ascenderá la tasa respectiva.

"Por otro lado, si bien los referidos valores por sí solos no determinarán el porcentaje de la tasa en comento, ello no impide reconocer que en la norma impugnada se prevén las diversas operaciones aritméticas que la autoridad hacendaria realizará para obtener la tasa aplicable, señalándose qué valores serán objeto de una adición, cuáles de una multiplicación y en qué supuestos se restarán o se dividirán.

"En ese orden de ideas, dado que la norma impugnada prevé un procedimiento complejo indicando qué valores económicos se recogerán del mercado, el periodo que se tomará en cuenta, así como las operaciones aritméticas a las que se someterán aquéllos, debe estimarse que con tal regulación se acata el principio de reserva de ley, previsto en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

"Por otra parte, cabe agregar que el hecho de que se haya facultado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir reglas de carácter general, mediante las cuales dé a conocer los elementos para determinar los referidos valores económicos, no implica dejar en manos de esa dependencia el cálculo de las tasas respectivas, ya que, en todo caso, las disposiciones que al efecto se emitan deberán limitarse a precisar los términos en los que se obtendrán del mercado los respectivos valores económicos. …"

187. En el contexto referido e inversamente a lo que aducen las quejosas recurrentes, el precepto y porción normativa impugnados no dejan abierta la posibilidad de que sea la autoridad fiscal la que genere la configuración del objeto del impuesto; por el contrario, fue el legislador el que, como se vio, estableció que los alimentos básicos, dependiendo de su importancia en la alimentación de la población, no son objeto, no causan o no se encuentran gravados con el impuesto y sólo sea el SAT el que dé a conocer cuáles serán tales alimentos con base en la información que recabó para tal fin.

188. Por lo expuesto, devienen **inoperantes** los restantes argumentos, relativos a que la autoridad fiscal puede encuadrar determinados alimentos en cualquiera de los supuestos señalados en el artículo 3o. de la Ley del IEPS, no obstante que los mismos no se encuentren expresamente previstos en la ley.

189. Además, resultan **inoperantes** todos los argumentos formulados en el agravio **décimo tercero**, referentes a que el Juez de Distrito omitió el análisis de diversos argumentos, entre ellos, los contenidos en el concepto de violación segundo, por los que hizo valer que las cláusulas habilitantes no siempre resultan constitucionalmente válidas, pues, en el caso, se violan derechos fundamentales sin fundamentación objetiva, al dejar en manos de la autoridad fiscal la determinación del objeto del impuesto y que las disposiciones normativas reclamadas introducen conceptos confusos e indeterminables para definir los elementos del impuesto, como lo es el objeto mismo.

190. Lo anterior, dado que la premisa de la que parten tales argumentos es falsa, ya que, como se ha visto, la autoridad fiscal no fija el objeto del impuesto, sino sólo establece el no objeto, la no causación o no sujeción de los alimentos básicos, atendiendo a su importancia en la alimentación de la población tomando en consideración la información, datos y estadísticas oficiales proporcionada por el INEGI y el Coneval. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 108/2012 (10a.).[101]

191. Por otra parte, pero en el mismo orden de ideas, resulta **infundado** el argumento referente a que el Juez de amparo dejó de advertir que el impuesto impugnado genera incertidumbre jurídica, al establecer el objeto del impuesto, pues el concepto "botanas", no obstante que se encuentra definido en el artículo 3o., fracción XXVI, de la Ley del IEPS, se reitera en la regla I.5.1.2. de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, sin embargo, el concepto que dicha regla establece va más allá del previsto legalmente, lo que confirma la falta de claridad de dicha disposición.

192. Lo infundado del referido argumento reside en que la simple comparación del concepto botanas establecido tanto en el artículo 3o., fracción XXVI,[102] de la Ley del IEPS, como en la regla I.5.1.5[103] –no I.5.1.2, como lo señalan las quejosas recurrentes– de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, permite concluir que se trata de un mismo concepto, ya que el previsto en la

---

[101] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, página 1326, de título y subtítulo: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE SUSTENTAN EN PREMISAS FALSAS."

[102] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

"…

"**XXVI.** Botanas, los productos elaborados a base de harinas, semillas, tubérculos, cereales, granos y frutas sanos y limpios que pueden estar fritos, horneados y explotados o tostados y adicionados de sal, otros ingredientes y aditivos para alimentos, así como las semillas para botanas, que son la parte del fruto comestible de las plantas o árboles, limpia, sana, con o sin cáscara o cutícula, frita, tostada u horneada, adicionada o no de otros ingredientes o aditivos para alimentos."

[103] "**I.5.1.5.** Para efectos de lo dispuesto por el artículo 3o., fracción XXVI, de la Ley del IEPS, se consideran como botanas aquellas semillas que estén fritas, tostadas u horneadas, adicionadas o no de otros ingredientes para alimentos, por lo que no quedan comprendidas las semillas en estado natural, sin que pierdan tal carácter por el hecho de haberse sometido a un proceso de secado, limpiado, descascarado, despepitado o desgranado, siempre que no se les adicione ingrediente alguno."

fracción legal señalada se estableció por el legislador con la finalidad de explicitar cuál es uno de los alimentos no básicos que se encuentran gravados por el impuesto y el dispuesto en la regla general mencionada únicamente lo complementa, pormenoriza y detalla.

193. Ciertamente, el concepto botanas, previsto en el artículo 3o., fracción XXVI, de la Ley del IEPS, hace referencia a la elaboración de las mismas a partir de determinados ingredientes (harinas, semillas, tubérculos, cereales, granos y frutos) con ciertas características (sanos y limpios) que se encuentren sujetos a algún proceso (fritos, horneados o tostados) en el que se les adicione otros ingredientes o aditivos para alimentos (sal u otros), o cuando uno de esos ingredientes (semillas) de las botanas, sea parte de un alimento (fruto comestible de plantas o árboles), con los mismos elementos mencionados (características, procesos y adiciones).

194. Por su parte, el concepto de botanas previsto en la regla 5.1.1.5, de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, se refiere específicamente a uno de los ingredientes con los cuales se pueden elaborar (semillas) y a los distintos procesos a los que se les puede sujetar (fritas, tostadas u horneadas) se adicionen o no de otros ingredientes para alimentos. Así, al referirse la citada regla a que dentro del concepto botanas no quedan comprendidas las semillas en estado natural, sin que pierdan esa característica por someterse a algún proceso (limpiado, descascarado, despepitado o desgranado), con la condición de que no se les adicione ingrediente alguno, lo único que está haciendo es complementar, pormenorizar o detallar lo dispuesto en el artículo 3o., fracción XXVI, de la Ley del IEPS, respecto a uno de los ingredientes (semillas) con los que se elaboran las botanas, pues precisa que no se entenderán botanas las semillas en estado natural sometidas a algún proceso en el que no se les adicione ingrediente alguno, lo cual es congruente con el objeto del gravamen, al recaer sobre alimentos no objeto del mismo.

195. Tampoco asiste razón a las quejosas recurrentes, al aducir que la facultad de la autoridad administrativa para que emita una lista determinando cuáles son los alimentos básicos que no se encuentran comprendidos por el impuesto, no guarda estabilidad y puede ser modificada a su arbitrio.

196. Lo infundado del planteamiento sintetizado se encuentra en que, como se vio, la estabilidad de los alimentos básicos que no quedan compren-

didos por el impuesto, no queda al arbitrio del SAT, sino el dar a conocer los mismos está condicionada a su importancia en la alimentación de la población mexicana; de manera que es precisamente ese límite de contenido el que permite saber a qué atenerse por parte de los contribuyentes del impuesto, con lo que se satisface el derecho a la seguridad jurídica.

197. De igual forma, carecen de razón las quejosas recurrentes cuando alegan que existe falta de claridad en el objeto del impuesto, pues la autoridad administrativa no sólo emitió las reglas de la resolución miscelánea fiscal, sino también el "Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa", publicado DOF el 26 de diciembre de 2013, mediante el cual, se otorga un estímulo fiscal a los importadores o enajenadores de chicles que no estén gravados por la Ley del IEPS, cuando dichos productos no se encuentran definidos por el legislador como alimentos "no básicos", por lo que no existe certeza de qué sí y qué no se encuentra gravado con el impuesto.

198. Lo expuesto, porque como se dijo, el objeto del impuesto es claro, al gravar la enajenación o importación de alimentos no básicos enlistados en un catálogo (*numerus clausus*) cerrado con una densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos a una tasa del 8%. Ahora, de diversa forma a lo que arguyen las quejosas recurrentes, la emisión del mencionado decreto, cuyo artículo 3.3[104] establece que se otorga un estímulo a los importadores o enajenantes de chicles o gomas de mascar que estén obligados al pago del impuesto especial sobre producción y servicios, consistente en un

[104] "**Artículo 3.3.** Se otorga un estímulo fiscal a los importadores o enajenantes de chicles o gomas de mascar que estén obligados a pagar el impuesto especial sobre producción y servicios, de conformidad con el artículo 2o., fracción I, inciso J), numeral 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
"El estímulo fiscal consiste en una cantidad equivalente al 100% del impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse en la importación o enajenación del producto antes mencionado, y sólo será procedente en tanto no se traslade al adquirente cantidad alguna por concepto del citado impuesto en la enajenación de dicho bien. El estímulo fiscal será acreditable contra el impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse por las citadas actividades.
"El impuesto causado por la importación del producto a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en cuyo pago se haya aplicado el estímulo fiscal previsto en el presente artículo, no dará derecho al acreditamiento previsto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios."

beneficio fiscal de 100% de dicho impuesto, no implica que dichos productos (chicles o gomas de mascar) no estén gravados por el referido impuesto; por el contrario, sí se encuentran gravados por el mismo, al estar inmersos en el concepto de productos de confitería, establecido en los artículos 2o., fracción I, inciso J), y numerales 2o. y 3o., fracción XXVII,[105] de la Ley del IEPS.

199. En efecto, del considerando del mencionado decreto se advierte que el Ejecutivo Federal manifestó, como motivos para otorgar el beneficio de que se trata, los siguientes:

"… Que a partir de 2014 la importación y la enajenación de chicles y gomas de mascar estarán afectas al pago del impuesto al valor agregado, así como al impuesto especial sobre producción y servicios **por ser productos de confitería**, cuando tengan una densidad calórica igual o mayor de 275 kilocalorías por cada 100 gramos, **por lo que se estima conveniente otorgar un beneficio fiscal que permita que dichos productos sólo queden afectos al pago del impuesto al valor agregado, con el propósito de que tengan condiciones que les permitan ser competitivos en el mercado, dado que la mayoría de los alimentos no están afectos al pago del impuesto al valor agregado**; …"

(**Énfasis** y subrayado añadidos)

200. Así, y como se dijo, la importación o enajenación de chicles o gomas de mascar sí se encuentra gravada por el impuesto de mérito, al ubicarse dichos productos en el concepto de productos de confitería cuando cumplan con la densidad calórica exigida, por lo que el Ejecutivo Federal estimó necesario establecer dicho beneficio, por estar ya gravados por la Ley del IVA, lo que no incide en el ámbito del principio de legalidad tributaria. Por ello, y también de manera opuesta a lo que alegan las quejosas recurrentes, sí existe certeza respecto a qué sí y a qué no se encuentra gravado por el impuesto.

---

[105] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entiende por:
"…
"**XXVII.** Productos de confitería, los dulces y confites. Quedan comprendidos los caramelos, el dulce imitación de mazapán, gelatina o grenetina, gelatina preparada o jaletina, malvavisco, mazapán, peladilla, turrón, entre otros."

201. También resulta infundado el argumento de las quejosas recurrentes, relativo a que el hecho de que el legislador haya otorgado a la autoridad fiscal la facultad de configurar el objeto del impuesto a partir de que determinará qué elementos estarán exentos, considerando los alimentos de consumo básico según su importancia en la alimentación de la población, transgrede los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica.

202. Ello es así, porque el legislador no otorgó al SAT la facultad de configurar el objeto del impuesto, sino inversamente a lo que señala, lo que estableció fue la habilitación legal para dar a conocer el no objeto, no causación o no sujeción del impuesto, ya que la referida autoridad fiscal sólo da a conocer cuáles son los alimentos básicos, atendiendo a su importancia en la alimentación de la población mexicana.

203. En consecuencia, no es factible concluir, como lo pretenden las quejosas recurrentes, que el último párrafo del inciso J) de la fracción II del artículo 2o. de la Ley del IEPS dispone que el SAT establecerá cuáles son los alimentos exentos del impuesto.

204. A mayor abundamiento, este Tribunal Constitucional precisa que existen diferencias entre las figuras tributarias de exención y no sujeción. La exención se ha entendido por esta Suprema Corte como: "una excepción a la regla general de causación del tributo".[106] La exención requiere de dos normas, la que establece el hecho imponible, es decir, la que establece el impuesto, y la que dispone, por alguna razón, que no obstante que se actualice ese hecho no se debe pagar el tributo, esto es, la que exenta del mismo; la exención, por lo general, se manifiesta de forma positiva. La exención libera de la obligación material de pago, pero en algunos casos subsisten otro tipo de deberes formales, por ejemplo, los informativos. En cambio, la no sujeción, no causación o no objeto se ha entendido como un aspecto o materia que no se encuentra inmersa en el hecho imponible, sino que se sitúa fuera de éste, por lo que no debe pagarse la contribución. La no sujeción, por regla general, no requiere de una norma que la establezca, aunque existe la posibilidad de que ello sea así por razones de la materia gravable, esto es, la no sujeción se expresa, a me-

[106] Séptima Época, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 55, de rubro: "EXENCIÓN DE IMPUESTOS."

nudo, de manera negativa. La no sujeción no implica el cumplimiento de obligación material o formal alguna.

205. En consecuencia y con base en el anterior ejercicio distintivo, como se vio, el artículo 2o., fracción I, inciso J), último párrafo, de la Ley del IEPS no establece ningún supuesto de exención, sino hipótesis de no objeto, de no causación o de no sujeción del impuesto.

206. Es igualmente **infundado** el argumento relativo a que es ilegal que se haya desestimado el concepto de violación por el que se hizo valer que el SAT carece de facultades para emitir un pronunciamiento en materia de nutrición y salud, como lo es el referente a dar a conocer los alimentos básicos que no se encuentran gravados, en la medida en que ello corresponde al presidente de la República, al Consejo de Salubridad General, a la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas y Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

207. Lo expuesto, porque con independencia de la razón manifestada por el Juez inferior, consistente en que los preceptos impugnados establecen el objeto del impuesto y la sola habilitación del legislador justifica la intervención del SAT, como se vio, esta Suprema Corte considera que la intervención de la autoridad recaudadora de impuestos se limita a recoger y dar a conocer un dato, consistente en los alimentos básicos que no se encuentran gravados con el impuesto, lo que implica que, en atención al fenómeno tributario que no se desea gravar por el legislador, sea precisamente dicha autoridad fiscal, la que cuenta con la competencia legal y técnica para tal efecto, sin que ello implique que no tome en cuenta lo determinado, por ejemplo, por la Secretaría de Salud o alguna otra dependencia.

208. Finalmente, es infundado el agravio **décimo segundo**, pues de igual forma que lo antes dicho, con independencia de las razones que manifestó el Juez de Distrito, las reglas generales administrativas no transgreden el principio de reserva y primacía de ley, pues se insiste y se reitera, no delimitan el objeto del impuesto, sino por el contrario, por una parte, pormenorizan, detallan o complementan el mismo –caso de la regla I.5.1.5– y, por otra, se refieren a supuestos no objeto, de no causación o de no sujeción del gravamen, tales como los alimentos básicos, atendiendo a su importancia en la alimentación, que no deben considerarse gravados por el impuesto.

209. Por tales razones, no resultan aplicables los precedentes que citan las quejosas recurrentes en apoyo de sus agravios, relativos a la inconstitucionalidad de los artículos 40 del Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta[107] y 16 del Reglamento de la Ley del Impuesto al Activo,[108] dado que, en el caso que se analiza, la regulación normativa contenida en las reglas generales administrativas de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014 que se impugnan, no se establece modificación alguna al objeto, ni a la base del impuesto, ni aborda elemento alguno del mismo, por lo que no va más allá de lo dispuesto en la Ley del IEPS y, por ende, no transgreden el principio de legalidad tributaria.

Competencia legislativa y ley privativa

210. En el agravio **noveno** las quejosas recurrentes aducen, en esencia, que la sentencia recurrida es ilegal, al declarar infundado el concepto de violación relativo a poner de manifiesto que el Congreso de la Unión carece de facultades para establecer el impuesto que se impugna, dado que las consideraciones que vertió el Juez de amparo para tal efecto, resultan ilegales.

211. El Juez de amparo resolvió que el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, únicamente tiene como función enunciar, mas no limitar los tributos que corresponden a la Federación, por lo que el hecho de que el legislador ordinario haya incluido un impuesto a la enajenación e importación de alimentos con un alto contenido calórico, no torna inconstitucionales los preceptos que lo establecen.

212. Sin embargo, a decir de las quejosas recurrentes, el anterior criterio resulta ilegal, porque el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, de ninguna manera se puede interpretar como un listado enunciativo, sino más bien limi-

---

[107] Tesis aislada 2a. XCVI/2005, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 539, de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 40 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY."

[108] Jurisprudencia 2a./J. 178/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 179, de rubro: "ACTIVO. EL ARTÍCULO 16 DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA DE LA NORMA."

tativo de facultades exclusivas del legislador, ya que dicho precepto sí establece un listado limitativo, pues conforme al artículo 124 de la Constitución se encuentran reservadas al legislador, por lo que no pueden ser ejercidas por las entidades federativas.

213. Así, conforme al artículo 73, fracción XXIX, constitucional, no se advierte que el Congreso de la Unión tenga facultades para establecer un impuesto especial sobre producción y servicios respecto a la enajenación o importación de alimentos no básicos, por lo que, contrario a lo que resolvió el Juez de amparo, no puede servir como fundamento para acreditar la competencia para establecerlo.

214. Por otra parte, también alegan las revisionistas que el Juez de Distrito señala que el Poder Legislativo cuenta con facultades para gravar la enajenación o importación de alimentos no básicos con contenido calórico de 275 kilocalorías o más, con fundamento en el artículo 73, fracción VII, constitucional, el cual, es más que suficiente para establecer dicho impuesto.

215. Sin embargo, lo anterior es ilegal, porque el legislador estableció el impuesto a los alimentos con alto contenido calórico en los términos de las disposiciones reclamadas justificándolo en un presunto fin extrafiscal, consistente en combatir la obesidad y el sobrepeso, lo que implica que el fin perseguido con el impuesto no busca cubrir el presupuesto.

216. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción VII, de la Constitución, existe una facultad impositiva concurrente entre la Federación y las entidades federativas, no obstante ello, en la exposición de motivos del impuesto, el legislador manifestó que no tiene un fin recaudatorio, sino exclusivamente extrafiscal, por lo que no se destina a cubrir el presupuesto.

217. Por otra parte, alegan las quejosas recurrentes que es ilegal la sentencia que recurren, al desestimar el concepto de violación que hicieron valer relativo a la transgresión del artículo 13 constitucional, por el que plantearon que los preceptos reclamados constituyen una ley privativa.

218. Ello, porque contrario a lo que resolvió el Juez de amparo, las disposiciones reclamadas no cumplen con el requisito de generalidad que exige

el artículo 13 constitucional, lo que se evidencia al acreditarse diversas inequidades en las que incurren los preceptos impugnados sin justificación alguna a aquellos contribuyentes que son importadores, productores o distribuidores de alimentos con un alto contenido calórico, esto es, la Ley del IEPS es una ley privativa, porque grava sólo a un sector específico de la población, perdiendo la característica de generalidad, sin que exista justificación.

219. Los resumidos agravios son **inoperantes e infundados**.

220. En principio, cabe señalar que, en la sentencia recurrida, el Juez de Distrito desestimó el concepto de violación noveno, a partir de las siguientes consideraciones:

221. Estableció que el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, quinto numeral, sólo contiene un catálogo enunciativo, pero no limitativo, de los tributos que en forma exclusiva puede imponer la Federación con participación de las entidades federativas, lo cual significa que, al incluir el legislador en la Ley del IEPS la enajenación e importación de los productos previstos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), no conduce a estimarlo inconstitucional, pues si bien es cierto que nuestra Constitución en el artículo 73, fracción XXIX, quinto numeral, establece la facultad exclusiva para que el Congreso de la Unión imponga contribuciones especiales sobre las materias ahí enumeradas, entre las que no figura la referente a la enajenación e importación de los productos referidos, ello no significa que el Poder Legislativo Federal carezca de atribuciones para imponer contribuciones respecto a la enajenación e importación de ese tipo de bienes, ya que tal facultad deriva del contenido de la fracción VII del artículo 73 de la Constitución Federal.

222. Además, que la Ley del IEPS no limita a establecer contribuciones sobre algunas de las materias que enumera el artículo 73, fracción XXIX, numeral quinto, constitucional (energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, etcétera); de tal manera que en dicha ley impositiva deban contenerse forzosa y necesariamente todas las contribuciones sobre las materias acabadas de enumerar, ni mucho menos está prohibido gravar una materia que no aparece en el citado numeral quinto.

223. Ello, debido a que el Congreso Federal tiene atribuciones para establecer los tributos que sean necesarios para cubrir el presupuesto; de ahí que no exista inconveniente legal alguno para que en la mencionada ley ordinaria se establezca una contribución que grave la enajenación e importación de ese tipo de bienes.

224. Por lo que hace al planteamiento de que se está en presencia de una ley privativa, el Juez Federal indicó que las normas reclamadas no menoscaban o suprimen un derecho incorporado en la esfera jurídica de los gobernados, sino que el pago del tributo se establece, esencialmente, para desincentivar el consumo de estos productos con el propósito de combatir la obesidad, que se ha convertido en un problema de salud pública; de ahí que, como dichos preceptos no mencionan individualmente a una o varias personas, ni disponen que la obligación desaparezca una vez aplicada al caso concreto, sino que se refiere a todos los contribuyentes que realicen dicha actividad, es decir, rige para todos aquellos que se colocan en esa condición, resulta evidente que cumplen con los principios de generalidad, abstracción e impersonalidad de la ley y, por tanto, no violan el artículo 13 constitucional, pues no desaparece ni se agota después de su aplicación, sino que permanece su existencia tantas veces lleve a cabo la actividad en el futuro.

225. Ahora, de diversa forma a lo que plantean las quejosas recurrentes, el Juez de amparo en ningún momento resolvió que el artículo 73, fracción XXIX, de la Constitución otorga una competencia enunciativa, mas no limitativa en materia tributaria, sino que la citada porción normativa establece facultades exclusivas, pero que ello no implica que sean las únicas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción VII del mismo precepto constitucional.

226. Por ende, si el agravio de las quejosas recurrentes combate una consideración que no se formuló en la sentencia recurrida, es inconcuso que deviene **inoperante**, en la medida en que no logra desvirtuar la legalidad del fallo. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 3a./J. 16/91.[109]

[109] Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, abril de 1991, página 24, de rubro: "AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO SE DIRIGEN A COMBATIR CONSIDERACIONES LEGALES QUE NO SE FORMULARON EN LA SENTENCIA RECURRIDA."

227. Por otra parte, es **infundado** el argumento referente a que los preceptos reclamados al perseguir un fin extrafiscal, consistente en el combate a la obesidad y sobrepeso, de acuerdo con la exposición de motivos de su creación, implica que no se destine a cubrir el presupuesto, como lo mandata el artículo 73, fracción VII, constitucional.

228. Lo anterior, en razón de que la premisa de partida de las quejosas recurrentes es inexacta y, consecuentemente, su conclusión también, dadas las siguientes consideraciones:

229. Esta Suprema Corte ha realizado una precisión conceptual, a efecto de acotar los ámbitos en que pueden contemplarse la vinculación entre fines fiscales y extrafiscales, distinguiendo entre las contribuciones –medios– para allegarse de recursos y éstos en sí mismos. Las contribuciones tienen fines fiscales y extrafiscales. Los recursos derivados de esas contribuciones siempre tendrán un fin distinto al fiscal. Estas razones encuentran fundamento en la jurisprudencia 1a./J. 107/2011.[110]

230. En adición a lo expuesto, también debe distinguirse entre los fines fiscales o extrafiscales de la contribución y el destino presupuestal de los recursos que se obtienen por concepto de contribuciones. En efecto, de conformidad con el artículo 73, fracción VII, constitucional, el Congreso de la Unión tiene la facultad para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Esa necesidad en el establecimiento de la contribución responde, por lo general, a exigencias fácticas de carácter social, económico o de política pública que requieren ser satisfechas mediante la obtención de recursos, lo que implica que tanto las contribuciones –con independencia de sus fines fiscales o no–, como los recursos que se obtienen de ellas, deben destinarse a cubrir el presupuesto de egresos, pues éste es el instrumento normativo a través del cual se realiza el gasto público, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 31, fracción IV, y que se rige por los principios previstos en el artículo 134 de la Constitución, siendo su contenido esencial atender al bien común y a la justicia social. Esta interpretación se robustece con lo dispuesto en el artículo 126 constitucional, que prescribe una prohibición para realizar pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o en una ley posterior.

---

[110] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 506, de rubro: "FINES FISCALES Y EXTRAFISCALES."

231. Así, lo errado del planteamiento de las quejosas recurrentes se encuentra en que confunden el fin –ciertamente– extrafiscal (combatir la obesidad y el sobrepeso) que persigue el impuesto establecido en las disposiciones combatidas, con el destino de los recursos que se recauden por aquél, que en su opinión, no se dirigen ***a cubrir el presupuesto***, como lo mandata el artículo 73, fracción VII, constitucional.

232. Contrariamente a lo que aducen las quejosas recurrentes, los recursos que se recauden por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios a los alimentos no básicos con alta densidad calórica, sí se encuentran destinados a cubrir el presupuesto, tal y como se advierte de los anexos 12[111] y 17[112] del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014 (PEF, en lo que sigue), en los que se establece que una parte de los recursos que se previeron recaudar en la Ley de Ingresos de la Federación para el mismo ejercicio (LIF, en adelante), se destinan a la prevención de la obesidad entre hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes.

233. Por otra parte, tampoco asiste razón a las quejosas recurrentes, cuando aducen que es ilegal la sentencia recurrida, al desestimar el concepto de violación por el que se hizo valer la transgresión al artículo 13 constitucional, por constituir la Ley del IEPS una norma privativa.

234. Para arribar a la anterior conclusión, conviene tener en cuenta que el Juez de amparo desestimó dicho motivo de queja con base en las siguientes consideraciones:

235. Citó el artículo 13 constitucional y señaló que, por ley privativa debe entenderse aquella que carece de los requisitos de generalidad, abstracción e impersonalidad que toda norma debe contener, es decir, aquellas cuyas disposiciones sólo regulan una situación concreta respecto a una persona o personas determinadas de antemano y que desaparece después de su aplicación.

---

[111] "**Anexo 12. Erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres (pesos), rubro 12** Salud. Prevención contra la obesidad $312,120.136."

[112] "**Anexo 17. Recursos para la atención de niñas, niños y adolescentes (pesos), rubro 12 Salud.** Prevención contra la obesidad $14,000,000."

236. Por lo que estimó que, para que una ley no sea privativa, es necesario que se aplique sin distinción de especie o persona a todos los supuestos que previene y debe subsistir, aun después de aplicarse a un caso determinado. Al respecto, citó la jurisprudencia 2a./J. 137/2004.[113]

237. Así, concluyó que los preceptos reclamados no constituyen una ley privativa, puesto que se aplican sin distinción alguna a todos los individuos que se ubican en el mismo supuesto jurídico y no desaparecen después de su aplicación, sino que se trata de normas especiales.

238. En ese contexto, resulta **inoperante** el agravio formulado por las quejosas recurrentes, en la medida en que únicamente impugna las consideraciones manifestadas por el Juez de Distrito, a partir de que no se cumple el principio de generalidad por parte de las disposiciones impugnadas, al acreditarse diversas inequidades que no encuentran justificación alguna, sin que combata todas y cada una de las razones que expuso el Juez de amparo. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 19/2012 (9a.).[114]

239. En el agravio **décimo tercero**, las quejosas recurrentes aducen, en síntesis, que el Juez de amparo fue omiso, al estudiar el concepto de violación noveno en el apartado relativo a que, suponiendo sin conceder que las disposiciones reclamadas no sean una ley privativa proscrita por el artículo 13 constitucional, tales disposiciones violan el artículo 124 de la Constitución.

240. Es **fundado** el agravio antes reseñado, dado que del análisis y cotejo de la sentencia recurrida se advierte que el Juez de Distrito no emitió pronunciamiento alguno, por el cual se ocupara del mencionado argumento del concepto de violación, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el

---

[113] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 305, de título y subtítulo: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO NO CONSTITUYE UNA LEY PRIVATIVA, AL NO AGOTARSE UNA VEZ QUE HA SIDO APLICADA A LOS CONTRIBUYENTES EN LOS SUPUESTOS QUE CONTEMPLA (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2002)."

[114] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 731, de título y subtítulo: "AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA."

artículo 93 de la Ley de Amparo, este Alto Tribunal procede al estudio del concepto de violación, cuyo estudio omitió el Juez inferior:

241. En el concepto de violación **noveno** apartado **D**, las quejosas manifiestan, abreviadamente, que el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, de la Constitución, dispone de manera expresa la facultad que tiene el Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales sobre determinadas materia y actividades.

242. Sin embargo, dentro de aquéllas no se encuentra la relativa al impuesto previsto en las disposiciones reclamadas, el cual, en todo caso, debe entenderse reservada a las entidades federativas, por lo que el Congreso de la Unión carece de facultades para establecerlo.

243. El referido concepto de violación es **infundado**.

244. Ello es así, dado que las quejosas parten de una premisa inexacta, consistente en que, al no ubicarse el contenido de los preceptos reclamados en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 73, fracción XXIX, constitucional, la facultad para emitir tales preceptos recae en el artículo 124 constitucional a favor de las entidades federativas; empero, no es este artículo el fundamento constitucional para emitir las disposiciones impugnadas, sino, como se vio, el Juez de Distrito y esta Suprema Corte lo confirmó, el fundamento constitucional con el cual se emitieron los preceptos reclamados es el artículo 73, fracción VII, constitucional; por ende, si la premisa es errónea, también su conclusión.

Irretroactividad de la ley

245. En el agravio **quinto**, en lo fundamental, las quejosas aducen que indebidamente el Juez Federal sostuvo que, en materia de contribuciones, no opera la teoría de los derechos adquiridos, ya que el legislador ordinario está facultado para modificar el quántum de la deducción y, cuando la incrementa, no afecta situaciones anteriores y que es inexacto que en materia fiscal los contribuyentes tengan el derecho adquirido a no pagar o, en su caso, a contribuir siempre de la misma base o tasa, puesto que la obligación de contribuir al gasto público deriva del artículo 31, fracción IV, constitucional.

246. Señalan que en la demanda de amparo no argumentaron que es violatorio del principio de irretroactividad, el hecho de que las enajenaciones o importaciones de los bienes que se realicen a partir del 1 de enero de 2014 se encuentren gravadas por el IEPS, como lo estudio el Juez de Distrito de forma inadecuada, sino que lo realmente aducido es que es violatorio el hecho de gravar la enajenación de bienes llevadas a cabo con anterioridad a la entrada en vigor de las disposiciones reclamadas, únicamente por el hecho de que los bienes sean entregados o cobradas las contraprestaciones después de los 10 días de entrada en vigor de las disposiciones.

247. Aducen que el hecho imponible del tributo se realiza con la enajenación de los bienes señalados por la ley, por lo que si dichos bienes no se encontraban grabados en el momento en el que se efectuó la enajenación, los contribuyentes cuentan con el derecho adquirido a que dicha enajenación no se encuentre gravada, no obstante que el cobro se lleve a cabo una vez vigente la nueva norma.

248. Los resumidos agravios son **infundados**.

249. En principio, cabe señalar que en la sentencia recurrida el Juez de Distrito desestimó el concepto de violación quinto, a partir de las siguientes consideraciones:

250. El Juez de Distrito determinó que en materia de contribuciones no opera la teoría de los derechos adquiridos, ya que el legislador ordinario está facultado para modificar el quántum de la deducción y cuando la incrementa es claro que no afecta situaciones anteriores y que, tratándose de materia fiscal, es inexacto que el particular tenga el derecho adquirido a no pagar o, en su caso, a contribuir siempre sobre una misma base o tasa, puesto que las contribuciones derivan de una obligación consignada en el artículo 31, fracción IV, constitucional, sin que éstas constituyan un bien que ingrese al patrimonio del sujeto obligado.

251. Que las quejosas no pueden apoyarse en una simple expectativa de derecho o en una pretensión de que se realice una situación determinada, pues el legislador modifica las leyes conforme a las necesidades de un interés común, mas no en beneficio de una individualidad; máxime que, en el caso, no se trata de un derecho adquirido.

252. Además, que para determinar si existe violación al principio de no retroactividad de la ley, previsto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución, debe examinarse si la parte quejosa cuenta con un derecho adquirido con anterioridad a la vigencia de una norma y precisar cuáles de las consecuencias jurídicas de dicho acto se produjeron durante la vigencia de la ley anterior, las que no pueden ser afectadas por la aplicación de la norma actual, situación a la que únicamente se constriñe la imposibilidad de afectación por un acto sustentado en la ley en vigor.

253. Asimismo, que en el asunto, si los preceptos jurídicos impugnados establecen que a partir del primero de enero de dos mil catorce se pagará el impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de alimentos no básicos, así como su importación; productos que con anterioridad no se encontraban gravados, esto no es violatorio de la garantía de irretroactividad, porque como sujetos pasivos de la relación tributaria, no es posible reclamar como un derecho adquirido que con anterioridad a la reforma a la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, tales productos no pagaran impuestos.

254. También estableció que la autoridad legislativa puede modificar los lineamientos para la recaudación de las contribuciones, ya que tiene que atender a las cambiantes necesidades económicas y sociales, entre otras, del país; motivo por el cual, se encuentra facultada para modificar las bases de esa recaudación, siempre que lo considere conveniente, atendiendo a la situación imperante y dentro de la órbita de sus facultades constitucionales.

255. El aludido agravio resulta **infundado**, en virtud de que, además de lo señalado por el Juez de Distrito y con independencia de ello, no asiste razón a las quejosas por lo siguiente:

256. El artículo cuarto transitorio, fracción I,[115] del decreto por el que se reformó la Ley del IEPS, no conculca el derecho a la irretroactividad, en razón de

[115] "**Artículo cuarto.** En relación con las modificaciones a que se refiere el artículo tercero de este decreto, se estará a lo siguiente:
"**I.** Tratándose de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios, que se hayan celebrado con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente decreto, las contraprestaciones co-

que no rige situaciones acontecidas con anterioridad a su vigencia ni viola derechos adquiridos.

257. El principio de irretroactividad de la ley se ha analizado por este Tribunal Constitucional a partir de dos teorías. La primera, de los componentes de la norma y, la segunda, de los derechos adquiridos. Respecto a esta última, en términos generales, esta Suprema Corte ha establecido que no es idónea en materia tributaria, en atención a que los contribuyentes no tienen el derecho adquirido a pagar siempre sobre una misma base o tasa, porque contribuir a los gastos públicos es una obligación de todos consagrada en la Constitución y no un derecho adquirido. A este respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 105/99.[116]

---

rrespondientes que se cobren con posterioridad a la fecha mencionada, estarán afectas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro.

"No obstante lo anterior, los contribuyentes podrán acogerse a lo siguiente:

"**a)** Tratándose de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios que con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente decreto hayan estado afectas a una tasa del impuesto especial sobre producción y servicios menor a la que deban aplicar con posterioridad a la fecha mencionada, se podrá calcular el impuesto especial sobre producción y servicios aplicando la tasa que corresponda conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, siempre que los bienes o los servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a dicha fecha.

"**b)** En el caso de la enajenación de bienes o de la prestación de servicios que con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente decreto no hayan estado afectas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios y que con posterioridad a la fecha mencionada queden afectas al pago de dicho impuesto, no se estará obligado al pago del citado impuesto, siempre que los bienes o los servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a dicha fecha.

"Se exceptúa del tratamiento establecido en los incisos anteriores a las actividades que se lleven a cabo entre contribuyentes que sean partes relacionadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Impuesto sobre la Renta, sean o no residentes en México."

[116] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 27, de rubro: "CONTRIBUCIONES. LAS LEYES QUE LAS INCREMENTAN NO VIOLAN LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD."

258. De acuerdo con la teoría de los componentes de la norma, según lo dispuesto en las jurisprudencias P./J. 87/97[117] y P./J. 123/2001,[118] toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia; de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse, generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo.

259. Lo anterior acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica.

260. Al respecto, cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis:

261. **a)** Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar el principio de irretroactividad, atento a que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida.

262. **b)** El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva.

---

[117] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, página 7, de rubro: "IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA."

[118] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, octubre de 2001, página 16, de rubro: "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA."

263. **c)** También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso, la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

264. **d)** Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar el principio de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

265. Ahora, como lo ha determinado esta Suprema Corte en la tesis aislada 1a. CXV/2013 (10a.)[119] y la doctrina más autorizada al respecto (Albert Hensel), el hecho imponible consiste en el conjunto de presupuestos abstractos, contenidos en las normas tributarias materiales y cuya concreta concurrencia (realización del hecho imponible) provoca la aplicación de determinadas consecuencias jurídicas. El hecho imponible es el reflejo del concreto "hecho de la realidad". Sólo cuando se constate la existencia de hechos de la vida jurídica o económica que puedan subsumirse en los presupuestos de hecho habrá nacido una obligación tributaria; sólo entonces llega a nacer el crédito tributario del Estado. Así, la actualización del hecho imponible tiene como

[119] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 960, de título y subtítulo: "HECHO IMPONIBLE Y SUPUESTO NORMATIVO DE RETENCIÓN. CONCEPTOS DE."

consecuencia el nacimiento de la obligación tributaria que se traduce en el pago del tributo o contribución.

266. Los elementos del hecho imponible son dos: el **objetivo** y **subjetivo**. El elemento **objetivo** se divide, a su vez, en tres aspectos: el **material**, el **espacial** y el **temporal**. El aspecto **material** reside en el supuesto fáctico que releva la riqueza que se quiere gravar y que origina el nacimiento de la obligación tributaria. El aspecto **espacial** se refiere al lugar en donde se aplicará la ley que establece el hecho imponible. El aspecto **temporal** gira en torno al momento en que nace o surge la obligación tributaria, a partir de cuándo produce sus efectos y cuál es la ley aplicable para su cumplimiento.

267. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o., fracción I,[120] de la Ley del IEPS están obligadas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios las personas físicas y morales que realicen los actos o actividades consistentes en la enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación de los bienes señalados en la ley. Para lo que importa de los alimentos no básicos. En el mencionado precepto y porción normativa encontramos uno de los hechos imponibles genéricos del referido impuesto,[121] consistente en que los citados sujetos (personas físicas y morales, elemento **subjetivo**) realicen un determinado acto (enajenación o importación, **aspecto material** del elemento objetivo) de un concreto bien (alimentos no básicos, **aspecto material** del elemento **objetivo**) en un específico lugar (territorio nacional, aspecto **espacial** del elemento **objetivo**).

268. Sin embargo, el referido hecho imponible no se agota, ni con mucho, en el referido numeral, pues el legislador estableció en el artículo 10,

[120] "**Artículo 1o.** Están obligadas al pago del impuesto establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que realicen los actos o actividades siguientes:
"**I.** La enajenación en territorio nacional o, en su caso, la importación de los bienes señalados en esta ley. Para efectos de la presente ley se considera importación la introducción al país de bienes."

[121] El otro hecho imponible genérico del aludido impuesto es el previsto en la fracción II del artículo 1o. de dicha ley, relativo a la prestación de servicios. Los hechos imponibles específicos vendrían a ser los supuestos en los cuales se grava la enajenación o importación de determinados bienes en particular [en el caso de alimentos no básicos previstos en el artículo 2o., fracción I, inciso J)] o la prestación de determinados servicios.

párrafo primero,[122] de la Ley del IEPS que, entre otros supuestos, en el caso de enajenación de bienes a los que se refiere dicha ley (alimentos no básicos) el impuesto se causa en el momento en que se cobren las contraprestaciones y sobre el monto de lo cobrado (aspecto **temporal** del elemento **objetivo**). Es decir, se tiene la obligación de pagar el impuesto especial sobre producción y servicios por parte de los contribuyentes cuando éstos enajenen o importen alimentos no básicos previstos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, en el momento que cobren las contraprestaciones por tales actos y sobre el monto de lo cobrado.

269. Así, de forma opuesta a lo que arguyen las quejosas recurrentes, la configuración del hecho imponible del impuesto especial sobre producción y servicios no es compleja, sino simple, dado que **la obligación tributaria de pago surge hasta el momento en que se paguen las contraprestaciones por la enajenación o importación de los alimentos no básicos señalados**, esto es, de modo inmediato se actualiza el supuesto y la consecuencia establecidos en los artículos 1o. fracción I y 10, párrafo primero, de la Ley del IEPS (hipótesis establecida en el inciso **a)** de las jurisprudencias P./J. 87/97 y P./J. 123/2001, antes citadas), pues la regla general de ordinario es que, una vez que se enajenan o importan alimentos no básicos previstos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la invocada ley, es que sea inmediato el cobro de las contraprestaciones respectivas.

---

[122] "**Artículo 10.** En la enajenación de los bienes a que se refiere esta ley, el impuesto se causa en el momento en el que se cobren las contraprestaciones y sobre el monto de lo cobrado. Cuando las contraprestaciones se cobren parcialmente, el impuesto se calculará aplicando a la parte de la contraprestación efectivamente percibida, la tasa que corresponda en términos del artículo 2o. de esta ley. Por las enajenaciones de cerveza en las que el impuesto se pague aplicando la cuota a que se refiere el artículo 2o.-C de esta ley, el impuesto se calculará por los litros que hayan sido pagados con el monto de las contraprestaciones efectivamente percibidas. Tratándose de la cuota por enajenación de cigarros u otros tabacos labrados a que se refieren los párrafos segundo y tercero del inciso C) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, se considerará la cantidad de cigarros efectivamente cobrados y, en el caso de otros tabacos labrados, la cantidad de gramos efectivamente cobrados. Por las enajenaciones de los bienes a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, el impuesto se causa en el momento en que se cobren las contraprestaciones. Por las enajenaciones de los bienes a que se refiere la fracción II del artículo 2o.-A de esta ley, el impuesto se causa en el momento en que se cobren las contraprestaciones."

270. Ahora, el artículo cuarto transitorio, fracción I, del decreto reclamado, en su primer párrafo, establece que, en el caso de la enajenación de bienes (en el caso alimentos no básicos) o prestación de servicios que se hayan celebrado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del decreto por el que se reformó la citada Ley del IEPS, esto es, del 1 de enero de 2014, estarán afectas al pago del impuesto especial sobre producción y servicios, de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro.

271. Si bien es cierto que en una primera lectura del párrafo primero de la fracción I del artículo cuatro transitorio del decreto reclamado podría interpretarse en el sentido de que despliega sus efectos hacia acontecimientos surgidos con anterioridad a su entrada en vigor, no menos cierto lo es que, en realidad, no es así, pues lo que establece el citado precepto únicamente versa sobre el momento en el cual surge, de acuerdo a la configuración del hecho imponible, la obligación de pago del impuesto y la ley que resulta aplicable.

272. En efecto, el mismo artículo cuarto transitorio, fracción I, que se analiza, establece que no obstante dicha interpretación, existe la posibilidad de que los contribuyentes se acojan a dos opciones.

273. La primera, contenida en el inciso a), relativa a la enajenación de bienes o a la prestación de servicios que con anterioridad al 1 de enero de 2014, hayan estado afectas a una tasa menor del impuesto a la que deben aplicar a partir de esa fecha, por lo que se podrá calcular el impuesto aplicando la tasa que corresponda, conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad al 1 de enero de 2014, con la condición de que los bienes o servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de la contraprestaciones correspondientes se realice dentro de los 10 días naturales inmediatos posteriores a esa fecha.

274. La segunda, que es la que interesa en esta litis constitucional, contenida en el inciso b), referente a la enajenación de bienes o a la prestación de servicios que con anterioridad al 1 de enero de 2014, no hayan estado afectas al impuesto y que con posterioridad a esa fecha queden afectas al impuesto, **no se estará obligado al pago del citado impuesto**, siempre y cuando los bienes o servicios se hayan entregado o proporcionado antes del 1

de enero de 2014 **y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los 10 días naturales inmediatos posteriores a esa fecha**.[123]

275. En ese orden de ideas, no asiste razón a las quejosas cuando alegan que el artículo cuarto transitorio, fracción I, del decreto reclamado definió una situación que provoca el nacimiento de la obligación de pagar el impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de alimentos no básicos prevista en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, en tanto que dicha norma de tránsito es terminante en establecer que no se tiene obligación de pagar el impuesto por los contribuyentes.

276. Lo único que hace el referido precepto es precisar cuáles son las disposiciones vigentes en el momento del cobro de las contraprestaciones, teniendo en cuenta las situaciones que se presentan en el tráfico mercantil, que implica que existen casos en los que se enajenaron o importaron alimentos no básicos haciendo su entrega antes de la entrada en vigor del decreto reclamado (1 de enero de 2014), pero quedaron pendientes de cobro las contraprestaciones respectivas, por lo que si dada la configuración del hecho imponible del impuesto, la obligación de pago del impuesto surge cuando se cobren las contraprestaciones por la enajenación o importación de alimentos, resulta apegado al principio de irretroactividad de la ley que si se realizan antes de la entrada en vigor del decreto y en el lapso de 10 días siguientes a la entrega de tales alimentos, no existe razón alguna para pagar el impuesto, porque el decreto reclamado rige hacia el futuro; pero si por el contrario, no obstante que se entregaron los alimentos no básicos con anterioridad a la entrada en vigor del decreto reclamado, pero el cobro de dichas contraprestaciones se realiza una vez iniciada su vigencia (1 de enero de 2014), entonces, también resulta acorde con el citado principio que se deba pagar el impuesto, pues durante el ámbito de vigencia del decreto se originó la obligación de pago del mismo.

277. Por lo expuesto y contrariamente a lo que esgrimen las quejosas, el artículo cuarto transitorio, fracción I, del decreto reclamado no es inconsti-

[123] Las dos opciones mencionadas no son susceptibles de ejercerse por parte de contribuyentes que se consideren partes relacionadas en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

tucional, porque, como se vio, no afecta situaciones jurídicas preexistentes, ni sus consecuencias, ya que no existió ningún principio de ejecución durante la vigencia de una ley anterior.

278. Asimismo, sí resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 98/2011, porque a pesar del matiz que señalan las quejosas, relativo a la aplicación de la tasa, lo cierto es que la problemática abordada resulta similar, toda vez que si, en ese caso, se analizó una norma de tránsito, cuyo diseño normativo es equivalente al que aquí se examina,[124] por la que se estableció una tasa diversa a la prevista con anterioridad, es decir, que aumentó la tasa, con lo que resulta que ésta es nueva y, en consecuencia, es equiparable a lo dispuesto en el artículo cuatro transitorio, fracción I, del decreto reclamado, por el que se precisa lo relativo a la aplicación del nuevo impuesto sobre alimentos no básicos.

279. De igual forma, el que se haya actualizado el aspecto material del elemento objetivo del hecho imponible (enajenación o importación) bajo la vigencia de la Ley del IEPS anterior a 2014, no implica que haya nacido la obli-

---

[124] Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en unidades de inversión; y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el DOF el 7 de diciembre de 2009.
"**Artículo octavo.** En relación con las modificaciones a que se refiere el artículo séptimo de este decreto, se estará a lo siguiente:
"…
"**III.** Tratándose de la enajenación de bienes, de la prestación de servicios o del otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, que se hayan celebrado con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, las contraprestaciones correspondientes que se cobren con posterioridad a la fecha mencionada, estarán afectas al pago del impuesto al valor agregado de conformidad con las disposiciones vigentes en el momento de su cobro.
"No obstante lo señalado en el párrafo anterior, los contribuyentes podrán acogerse a lo siguiente:
"**a.** Tratándose de la enajenación de bienes y de la prestación de servicios que con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto hayan estado afectas a una tasa del impuesto al valor agregado menor a la que deban aplicar con posterioridad a la fecha mencionada, se podrá calcular el impuesto al valor agregado aplicando la tasa que corresponda conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, siempre que los bienes o los servicios se hayan entregado o proporcionado antes de la fecha mencionada y el pago de las contraprestaciones respectivas se realice dentro de los diez días naturales inmediatos posteriores a dicha fecha."

gación de pago del impuesto, pues como se vio, ésta surge hasta el momento en que se cobre la respectiva contraprestación.

280. Finalmente, sostener la postura antes indicada tampoco implica el que un contribuyente tenga una cuenta por cobrar por la contraprestación de una enajenación de alimentos no básicos que entregó en 2011 y que, al cobrarla en 2014, se encuentre gravada con el nuevo impuesto, ya que el precepto de tránsito que se analiza establece que la contraprestación se realice en el lapso de 10 días siguientes a la entrega de tales alimentos, lo que implica el principio de inmediatez para efectos de no pagar el tributo, al no entrar en el ámbito de vigencia del decreto reclamado.

Fines extrafiscales

281. En el agravio **primero**, de manera destacada, las quejosas recurrentes aducen que la sentencia recurrida es ilegal, porque el Juez de Distrito llevó a cabo un incorrecto análisis del primer concepto de violación planteado, pues los antecedentes legislativos de los actos reclamados, así como los supuestos fines extrafiscales del impuesto, resultan insuficientes para justificar las violaciones a los derechos fundamentales, previstos en la Constitución y tratados internacionales, por lo que tales actos se encuentran indebidamente fundados y motivados, de conformidad con el artículo 16, en relación con el diverso 25 de la Constitución.

282. Sin embargo, el Juez de amparo no señaló nada respecto al principio fundamental de fundamentación y motivación legislativa, prevista en el citado artículo 16 constitucional, ya que analizó el concepto de violación que propuso desde la perspectiva del principio de legalidad, por ende, resulta incongruente la sentencia recurrida.

283. De la misma forma, es incorrecto que el Juez de Distrito haya resuelto que los dispositivos impugnados no son inconstitucionales, ya que el ingreso recaudado por concepto de alimentos no básicos es destinado a cubrir el gasto público, toda vez que, indebidamente, examinó el concepto de violación primero, pues en éste hizo valer que no guarda relación el monto que se previó recaudar por dicho impuesto en la LIF para 2014 con el gasto autorizado en el PEF para el mismo año, por concepto de prevención de la obesidad, ya

que no se destina ni el 6% de lo recaudado para combatir dicha enfermedad, por lo que tiene una finalidad recaudatoria y no extrafiscal.

284. Lo anterior, porque en el artículo 1 de la LIF para 2014 se prevé recaudar por concepto del impuesto reclamado la cantidad de $5'600,000,000, supuestamente para combatir los problemas de salud generados por la obesidad, sin embargo, en el PEF para el mismo año, concretamente en los anexos 12 y 17, sólo se destinan $312,120.136 y $14,000,000. Aspecto argumentativo éste que no se analizó por el Juez de amparo.

285. Por otra parte, manifiestan las quejosas recurrentes que es ilegal que el Juez de amparo resuelva que las disposiciones reclamadas no son inconstitucionales, por el simple hecho de que la motivación de las mismas manifestada por el Congreso de la Unión se refiera a inhibir el consumo de alimentos calóricos como factor determinante en el sobrepeso y obesidad, problemas considerados de salud pública.

286. Ello, porque el Juez de amparo realizó un indebido examen del concepto de violación que formuló, al omitir realizar un test de proporcionalidad de la medida por la cual se estableció el impuesto impugnado en las disposiciones reclamadas, con la finalidad de que se cerciorara que no sólo persigue una finalidad constitucionalmente legítima, como lo es la salud pública, sino verificar con las pruebas aportadas, si dicha medida está fundada y motivada, por resultar apta para lograr el fin buscado y, además, que resulta proporcional.

287. Así, es ilegal que el Juez de amparo haya resuelto que basta con que el Congreso de la Unión tenga facultad para legislar una relación social que requiere ser regulada para que se cumpla con los derechos a la legalidad y seguridad jurídica, previstos en el artículo 16 constitucional, pues era necesario que realizara el test de proporcionalidad mencionado.

288. En ese orden de ideas, precisan las quejosas recurrentes que, de haber realizado el test de proporcionalidad, el Juez de amparo hubiera advertido que dicha medida impositiva no resulta idónea para la consecución del supuesto fin extrafiscal pretendido, dado que el Juez de amparo validó los preceptos impugnados a partir de que persiguen como fin desalentar o inhibir el consumo de productos con un alto contenido calórico y prevenir enfermeda-

des como el sobrepeso y la obesidad, pero no realizó un análisis constitucional de la motivación de dicha medida legislativa; ello porque el impuesto resulta inadmisible para legitimar (fundar y motivar) el fin extrafiscal, dado que del análisis de sus elementos esenciales debe advertirse una relación instrumental idónea para alcanzar el objetivo buscado, es decir, una relación medio-fin.

289. Respecto a dicha relación instrumental, no basta, como lo hizo el Juez de amparo, que en teoría se busque el fin mencionado con fundamento en los artículos 4o. y 25 de la Constitución, pues ello no es suficiente para justificar constitucionalmente el impuesto, dado que no existe razonabilidad entre ese fin y el medio (impuesto), porque ni las autoridades responsables, ni la ciencia aportan elementos técnicos y objetivos para concluir que la ingesta de alimentos calóricos constituye un factor de riesgo determinante, como lo adujo el Juez de Distrito, para la obesidad o sobrepeso.

290. Es más, contrariamente a lo que resolvió el Juez de amparo, las quejosas recurrentes acreditaron con medio de convicción, mismo que no se valoró, que el sobrepeso y la obesidad no responde a la ingesta de cierto tipo de alimentos, sino que se encuentra íntimamente relacionada con diversos factores causantes del desequilibrio energético. Así, el Juez inferior, lejos de valorar la prueba ofrecida, pretende que acredite un hecho negativo, pues a foja 67 de la sentencia resuelve que no se ofreció prueba al respecto.

291. Así, de diversa forma a lo resuelto por el Juez de amparo, las principales causas del desequilibrio energético se encuentran en el sedentarismo y la falta de actividad física que genera que las energías consumidas no sean compensadas o aprovechadas, lo que provoca sobrepeso y obesidad.

292. También, de los elementos esenciales del impuesto impugnado se advierte que resulta muy cuestionable la idoneidad y proporcionalidad de la medida legislativa que lo establece, a efecto de combatir la obesidad y el sobrepeso.

293. En efecto, de los estudios que se aportaron al juicio de origen se concluye que no existen elementos técnicos y objetivos que permitan afirmar que la ingesta de cierto tipo de productos se encuentra relacionada con el problema de obesidad y sobrepeso que se busca proteger con el fin extrafiscal preten-

dido, ni mucho menos si por su contenido nutricional los productos objeto del impuesto se califican como alimentos.

294. Cierto, en el juicio de origen se acreditó que los productos objeto de gravamen contienen diversos nutrientes, y éstos colaboran a la correcta alimentación, incluso, como lo que debe entenderse por dieta correcta, de acuerdo con la NOM-043.SSA2-2012, por lo que los productos que gravan los preceptos reclamados son alimentos que aportan nutrimentos y su sola ingesta no está relacionada directamente con la obesidad y sobrepeso.

295. Por otra parte, la medida impositiva no es proporcional con el fin extrafiscal buscado, porque como se señaló, la recaudación estimada en la LIF para 2014 no guarda relación con lo que se destina al combate de la obesidad y sobrepeso, ya que ni el 6% de la misma se destina a ese fin, por lo que resulta evidente el ávido fin recaudatorio.

296. No es obstáculo a lo expuesto que el Juez de Distrito haya resuelto que la obesidad y el sobrepeso son consecuencia de distintos factores y los preceptos combatidos forman parte de una medida adoptada por el legislador para obtener el fin extrafiscal mencionado.

297. Ello, porque la fundamentación y motivación del fallo del Juez de primera instancia no se sustenta en elementos técnicos y objetivos, dado que se limita a replicar que los alimentos gravados son un factor de riesgo para la obesidad y sobrepeso, asumiendo como verdaderas e irrefutables las consideraciones expuestas en la exposición de motivos, sin tomar en cuenta los argumentos y pruebas que se ofrecieron para desvirtuarlas.

298. Incluso, se evidencia la falta de fundamentación y motivación de la medida impositiva, con el hecho de que las supuestas fuentes técnicas citadas por el Congreso de la Unión en la exposición de motivos, carecen de existencia, como se probó con las copias certificadas de la Secretaría de Salud en las que se confirma tal hecho, y con base en las que se sostuvo que los alimentos calóricos son la causa de la obesidad en nuestro país.

299. Máxime que se acreditó en el juicio de origen que todo alimento proporciona diversos nutrientes, los cuales no pueden ser jerarquizados, luego

entonces, ningún alimento en razón de sus nutrientes puede ser considerado "bueno", "malo", o de "alto" o "bajo" contenido nutrimental, ni mucho menos "básico" o "no básico".

300. En diverso orden de ideas, alegan las quejosas recurrentes que carece de sustento jurídico que el Juez de Distrito resuelva que el legislador basó su estudio referente al límite de 275 kilocalorías por cada 100 gramos, como parámetro adecuado para gravar alimentos con alta densidad calórica en soportes científicos.

301. Lo anterior, porque no existe sustento científico, ni objetivo, a través del cual el legislador pueda sustentar que el problema del sobrepeso y la obesidad son causados por los productos con alta densidad calórica, por lo que ello evidencia que lejos de cumplir el fin extrafiscal buscado, al diseñar el objeto del impuesto, se limita a referir componentes alimenticios que nada tienen que ver con los problemas de obesidad y sobrepeso.

302. Al respecto, como se señaló en la demanda de amparo, existe consenso internacional en recomendar una dieta de 2000 calorías diarias al valor de referencia para la población promedio, pero no una recomendación de densidad calórica de 275 kilocalorías o más por 100 gramos. Los requerimientos de energía, según el informe técnico de la Organización Mundial de la Salud, invocado incorrectamente por el Juez inferior, pueden variar de acuerdo con la edad, el sexo o los niveles de actividad física.

303. En efecto, no existe fundamento científico o técnico para afirmar que el punto de corte de 275 kilocalorías por cada 100 gramos o más es un parámetro adecuado para gravar alimentos considerando su importancia en el sobrepeso y obesidad ¿qué sucede con un alimento de 274 kilocalorías por cada 100 gramos? ¿es más saludable? ¿incide en menor medida en el peso corporal? ¿qué sucede cuando el contenido calórico por porción de referencia es menor a la densidad calórica atribuida al alimento?

304. Las anteriores preguntas evidencian el grado de confusión del legislador en el manejo de varios conceptos. Los alimentos gravados no contienen una gran cantidad de kilocalorías por gramo de alimento. La densidad calórica y el contenido calórico no son sinónimos o equivalentes, este último

se calcula en función de la porción de referencia. En ningún momento, en la exposición de motivos, el legislador propone gravar alimentos en función de su contenido calórico, ni propone parámetro para ello, ni nada que vincule el objeto del impuesto al combate a la obesidad. Ni el legislador, ni mucho menos el Juez de amparo, sustentan el impuesto en estadísticas de frecuencia de consumo y aporte calórico en la dieta, como para afirmar que los alimentos gravados se consumen de manera importante en el país, ni tampoco que no representan fuente importante de nutrientes esenciales.

305. No es óbice a lo expuesto que el legislador señale la existencia de la NOM 043 SSA2-2012, de servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud alimentaria. Criterios para brindar orientación pues, incluso, en dicha normativa queda claro que los nutrimentos de los alimentos se encuentran comúnmente definidos, entre otras cosas, en función de que proporcionan energía, es decir, todo nutrimento proporciona energía.

306. Los sintetizados agravios resultan, por una parte, **infundados e inoperantes** y, por otra, **fundados**, pero insuficientes para revocar la sentencia sujeta a revisión.

307. En principio, cabe hacer referencia de manera sucinta y sustancial a las consideraciones que manifestó el Juez inferior en la sentencia recurrida para desestimar el concepto de violación primero formulado por las quejosas recurrentes.

308. El Juez de amparo estableció que el Constituyente goza de libertad configurativa y, en ese aspecto, basta con un mínimo de razonabilidad para que la reforma colme los requisitos constitucionales, por lo que el análisis constitucional debe ser poco estricto, pues de lo contrario, existiría una invasión a sus atribuciones en detrimento del principio de división de poderes, pues quién mejor que el legislador para establecer una política en salud, por lo que debe privilegiarse el principio de buena fe legislativa y tenerse como ciertos los fines perseguidos por la reforma, sin que fuere necesario que exhibieran estudios científicos pues es un hecho notorio y verdad sabida, que los productos que regulan los artículos reclamados, lejos de aportar los nutrientes necesarios tienden a fomentar el sobrepeso; aunado a que las quejosas no aportaron ningún estudio que contradiga lo anterior, pues si bien exhibieron

la opinión de expertos, no puede dársele valor alguno en la medida de que no cumple con los requisitos para ser considerado un dictamen pericial.

309. Además, que no se debe pasar por alto que el impuesto tiene una función disuasiva e indirectamente combate el problema de la obesidad en México, pues si bien seguramente seguirán consumiéndose, es probable que, por el aumento de precio se realice en menor medida; cumpliéndose así el objetivo que persigue y que tampoco es la única causa de obesidad en el país, al restringirse el consumo de dichos productos, en la misma medida, se evitará que por ese factor específico se eleve la tasa de las personas que tienen ese padecimiento.

310. Indicó que este Alto Tribunal ha sostenido que el principio de legalidad tributaria consiste en que las contribuciones sean establecidas mediante un acto legislativo y que los elementos esenciales de aquéllas también se encuentren consignados en la ley, y que dicho principio se actualiza cuando se establecen en un acto material y formalmente legislativo todos aquellos elementos que sirven de base para realizar el cálculo de una contribución e impida el comportamiento arbitrario de las autoridades que participen en su recaudación y que generen certidumbre sobre qué hecho se encuentra gravado, es decir, el procedimiento que permita conocer las cargas tributarias que le corresponden al gobernado, en virtud de la situación jurídica en que se encuentra o pretenda ubicarse, por lo que si bien, todo tributo debe estar establecido en una ley formal y materialmente legislativa, el principio de legalidad tributaria no exige al legislador definir los términos o palabras empleadas en la configuración del tributo, pues basta con que en la norma estén previstos sus elementos esenciales.

311. Asimismo, el Juez de Distrito consideró **inoperante** el argumento relativo a que no está justificado que el presupuesto de ingresos por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios guarde relación con el presupuesto autorizado para la salud en prevención a la obesidad, en virtud de que no se destinará ni el 6% de lo recaudado para combatir dicha enfermedad; es ineficaz, ya que las quejosas hacen depender la inconstitucionalidad de la norma a partir de situaciones o circunstancias hipotéticas que no pueden ser objeto de análisis; lo anterior se estima así, debido a que esos argumentos no constituyen una razón propia de la norma, ni de sus circunstancias generales, por ende, no puede ser sujeto a análisis constitucional.

312. Ello, porque a su consideración, la inconstitucionalidad de una norma de observancia general, como es el acto reclamado, no depende de la situación particular en que se ubique el gobernado; sino de las características propias del decreto y las circunstancias o consecuencias universales que de ella deriven contrastadas a la luz de los principios constitucionales, dado el carácter impersonal, general y abstracto de la ley.

313. Ahora, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no asiste razón a las quejosas recurrentes cuando aducen que la sentencia impugnada es ilegal, porque el Juez llevó a cabo un incorrecto análisis de su primer concepto de violación, ya que tanto de los antecedentes legislativos manifestados, como de los fines extrafiscales que se buscan con el impuesto, se advierte que no ocasionan que se transgreda derecho fundamental alguno; de manera que las disposiciones legales impugnadas se encuentran debidamente fundadas y motivadas, por lo que no se violan los artículos 16 y 25 constitucionales.

314. En efecto, al margen de que el Juez de amparo inició su estudio haciendo referencia al principio de legalidad tributaria y al fundamento de los fines extrafiscales en el artículo 25 constitucional, analizó correctamente el concepto de violación primero que hicieron valer las quejosas recurrentes, pues acudió a la exposición de motivos de la iniciativa por la cual se crearon las disposiciones impugnadas que contienen el impuesto para justificar que el proceder del legislador se encuentra debidamente fundado y motivado. Si bien es cierto que esta conclusión no se hizo explícita por el juzgador, no menos lo es que ello se advierte de manera implícita, al analizar la sentencia recurrida. Por ende, ésta no resulta incongruente.

315. Por otra parte, resulta sustancialmente fundado el argumento de las quejosas recurrentes, relativo a que el Juez de amparo indebidamente examinó el concepto de violación primero, pues en éste hizo valer que no guarda relación el monto que se previó recaudar por dicho impuesto en la LIF para 2014 con el gasto autorizado en el PEF para el mismo año, por concepto de prevención de la obesidad, ya que no se destina ni el 6% de lo recaudado para combatir dicha enfermedad, por lo que tiene una finalidad recaudatoria y no extrafiscal.

316. Lo anterior es así, pues la respuesta a dicho planteamiento por parte del juzgador primario, como se vio, consistió en considerar inoperante dicho concepto de violación a partir de que se hacía valer de su situación particular.

317. Por tanto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley de Amparo, este Alto Tribunal procede al estudio del argumento que indebidamente examinó el Juez de amparo, el cual resulta **infundado**.

318. De manera divergente a lo que señalan las peticionarias de amparo, el hecho de que no exista identidad entre el monto que se pretendió recaudar por concepto del impuesto que se analiza, previsto en el artículo 1 de la LIF para 2014, y el monto establecido en los anexos 12 y 17 del PEF para el mismo año, destinado a la previsión de la obesidad y el sobrepeso, que en opinión de las quejosas es menos del 6% de aquél, no implica que las disposiciones reclamadas resulten inconstitucionales, pues ese simple hecho no cambia el fin extrafiscal del impuesto, ni viola precepto constitucional alguno.

319. El fin extrafiscal del impuesto contenido en las disposiciones impugnadas consiste, como lo expresó el legislador y este Tribunal Constitucional, en el combate al sobrepeso y obesidad, por lo que se creó el impuesto que se impugna para inhibir el consumo de alimentos no básicos con alta densidad calórica. Esta conclusión se deriva del dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados a la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, en el que el legislador manifestó:

"**Impuesto a alimentos no básicos con alta densidad calórica**

"**Quinta.** La que dictamina, adicionalmente a las medidas propuestas para combatir el sobrepeso y obesidad, considera necesario reforzar dichas propuestas mediante un gravamen que inhiba el consumo de alimentos no básicos con alta densidad calórica. …"[125]

[125] Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3887-IX, 17 de octubre de 2013, p. CCLXIV.

320. Ahora, cabe señalar que, conforme a la jurisprudencia P./J. 18/91,[126] las contribuciones, además del propósito fiscal o recaudatorio para sufragar el gasto público, pueden servir accesoriamente como instrumentos eficaces de política pública que el Estado tenga interés en impulsar, orientando, encauzando, alentando o desalentando ciertas actividades o usos sociales, según se consideren útiles o no, para el desarrollo armónico del país, mientras no se violen los derechos fundamentales que rigen el tributo.

321. Así, conforme a la tesis aislada P. CIV/99,[127] la existencia de un fin extrafiscal, entendido éste como un objetivo distinto al recaudatorio que se pretende alcanzar con el establecimiento de una determinada contribución, no puede convertirse en un elemento aislado que justifique la violación a los principios de justicia tributaria consagrados por el artículo 31, fracción IV, de la Ley Fundamental. Los fines extrafiscales son exclusivamente otros elementos que debe analizar el órgano de control para determinar la constitucionalidad o no de un determinado precepto.

322. Además de acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 46/2005, esta Suprema Corte estableció que corresponde al legislador manifestar expresamente los fines extrafiscales en el proceso legislativo de creación de una contribución.[128]

323. En ese orden de ideas, la finalidad extrafiscal buscada con el impuesto contenido en las disposiciones reclamadas, per se, implica que lo que se buscó no es propiamente recaudar ingresos, sino establecer una medida legislativa para combatir la obesidad y el sobrepeso; sin embargo, ello no conlleva a que el legislador no haya previsto recaudar ingresos, en razón de que,

---

[126] Octava Época, jurisprudencia P./J. 18/91, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, junio de 1991, página 52, de rubro: "CONTRIBUCIONES. FINES EXTRAFISCALES."

[127] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, diciembre de 1999, página 15, de rubro: "CONTRIBUCIONES. LOS FINES EXTRAFISCALES NO PUEDEN JUSTIFICAR LA VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

[128] Novena Época, jurisprudencia 1a./J. 46/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, página 157, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES."

por definición, toda contribución tiene inmersa esa finalidad. Esta conclusión se robustece si se atiende a que el impuesto busca inhibir o desincentivar –de alguna manera– el consumo de ciertos alimentos (no básicos) con alta densidad calórica, por lo que en la medida en que se cumpla esta finalidad, en teoría, los ingresos a recaudar serían menores; en cambio, no obstante ella, de no cumplirse, los ingresos a recaudar serían mayores.

324. Con base en lo expuesto, la estructura del impuesto especial sobre producción y servicios a los alimentos no básicos con una densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, se encuentra impregnada de la finalidad extrafiscal antes referida, ya que el legislador consideró conveniente gravar la enajenación o importación de dichos alimentos para que se disminuya su consumo por parte de la población mexicana, tomando en cuenta el referido parámetro en kilocalorías, esto es, la base imponible del gravamen permite modular la carga tributaria del contribuyente, pues al valor de la enajenación o importación de esos alimentos, se le aplicará la tasa del 8%.

325. De esa forma, pues, el legislador busca, por una parte, desde un punto de vista negativo, inhibir o desincentivar el consumo de alimentos no básicos con la referida densidad calórica y, por otra, desde una perspectiva positiva, persuadir a la población mexicana de llevar una dieta correcta,[129] que conforme al punto 3.22 de la NOM 043 SSA2-2012, de "Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud alimentaria. Criterios para brindar orientación", publicada en el DOF el 22 de enero de 2013, es aquella que cumple con las siguientes características: equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada.[130]

326. Así, inversamente a lo que alegan las quejosas recurrentes, el impuesto contenido en las disposiciones impugnadas no tiene como finalidad

---

[129] "**3.22 Dieta correcta:** A la que cumple con las siguientes características: completa, equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada."

[130] "**3.22.1 Completa.** Que contenga todos los nutrimentos. Se recomienda incluir en cada comida alimentos de los 3 grupos.

"**3.22.2 Equilibrada.** Que los nutrimentos guarden las proporciones apropiadas entre sí.

"**3.22.3 Inocua.** Que su consumo habitual no implique riesgos para la salud porque está exenta de microorganismos patógenos, toxinas, contaminantes, que se consuma con mesura y que no aporte cantidades excesivas de ningún componente o nutrimento.

principal la fiscal, sino sólo de manera secundaria busca recaudar ingresos, pues su principal finalidad es extrafiscal, consistente en combatir la obesidad y el sobrepeso a través de un gravamen a los alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos.

327. Por otra parte, el derecho a que la contribución se destine al gasto público, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, y los principios que rigen el régimen del gasto público establecidos en el numeral 134 de la misma Ley Fundamental, no tienen el alcance de que exista identidad o correspondencia absoluta entre el monto que se previó recaudar en la LIF y el monto que se destina a distintos gastos específicos contenidos en el PEF.

328. En efecto, los principios que rigen el correcto ejercicio del gasto público son: **a)** Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido; **b)** Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; **c)** Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; **d)** Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; **e)** Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, **f)** Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal. La interpretación de dichos principios se encuentra contenida en la tesis aislada 1a. CXLV/2009.[131]

"**3.22.4 Suficiente.** Que cubra las necesidades de todos los nutrimentos, de tal manera que el sujeto adulto tenga una buena nutrición y un peso saludable y en el caso de los niños o niñas, que crezcan y se desarrollen de manera correcta.

"**3.22.5 Variada.** Que de una comida a otra, incluya alimentos diferentes de cada grupo.

"**3.22.6 Adecuada.** Que esté acorde con los gustos y la cultura de quien la consume y ajustada a sus recursos económicos, sin que ello signifique que se deban sacrificar sus otras características."

[131] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA."

329. Sin embargo, ninguno de los invocados principios tiene el alcance que pretenden darle las quejosas recurrentes, ya que ello implicaría coartar la facultad del legislador para señalar el destino de ingresos fiscales a específicos gastos y la facultad del Ejecutivo Federal para poder ejecutar el gasto público, pues en ambos casos traería como consecuencia etiquetar –por utilizar una expresión– los ingresos derivados de contribuciones al fin que se buscó con su establecimiento, lo que haría prácticamente nula la facultad de ejercer y ejecutar el gasto público conforme a los planes y programas presupuestales establecidos.

330. Por lo antes expuesto, el solo hecho de que el Congreso de la Unión haya manifestado como motivación de las disposiciones reclamadas el fin extrafiscal de inhibir el consumo de alimentos calóricos como uno de los factores que generan el sobrepeso y la obesidad, sí resulta ser un elemento para juzgar su constitucionalidad.

331. En lo que sí aciertan las quejosas recurrentes es que el Juez de amparo realizó un indebido examen del concepto de violación que formuló, al omitir realizar un test de proporcionalidad de la medida por la cual se estableció el impuesto impugnado en las disposiciones reclamadas, con la finalidad de que se cerciorara que no sólo persigue una finalidad constitucionalmente legítima, como lo es la salud pública, sino verificar con las pruebas aportadas, si dicha medida está fundada y motivada por resultar apta para lograr el fin buscado y, además, que resulta proporcional.

332. En consecuencia, esta Suprema Corte procede a realizar el test de proporcionalidad a la medida impositiva prevista en los numerales reclamados:

333. El principio de proporcionalidad, como instrumento metodológico, es un procedimiento interpretativo para la resolución de conflictos entre los contenidos esenciales de las disposiciones normativas fundamentales, que encuentra asidero constitucional en los diversos principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

334. Dicho principio opera principal, mas no exclusivamente, cuando se aduce la violación al principio de igualdad o equidad tributaria como ma-

nifestación específica de éste, pues en ese caso se requiere llevar a cabo, en primer lugar, un juicio de igualdad, mediante la equiparación de supuestos de hecho que permitan verificar si existe o no un trato injustificado; esto a partir de un término de comparación, en la medida en que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de alguien o algo.

335. Así, para verificar si el tratamiento desigual establecido por el legislador resulta constitucionalmente válido, en segundo lugar, el principio de proporcionalidad se conforma de tres criterios, de conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 55/2006,[132] consistentes en: a) que la distinción legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; b) que la distinción establecida resulte adecuada o racional, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido, existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin; y, c) la distinción debe ser proporcional, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional.

336. Ahora, en materia tributaria esta Suprema Corte estableció en la jurisprudencia 1a./J. 84/2006,[133] que la intensidad del escrutinio constitucional, a la luz de los principios democrático y de división de poderes, no es de carácter estricto, sino flexible o laxo, en razón de que el legislador cuenta con una amplia libertad en la configuración normativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo; de modo que, a fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el mencionado, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que cuando el Texto Constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada.

---

[132] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

[133] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29, de rubro: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES."

337. Esto es así, puesto que en materia tributaria, por una parte, se encuentran los derechos fundamentales de los contribuyentes pero, por otra, existe la obligación fundamental de éstos de contribuir a los gastos públicos del Estado, la cual se justifica en la solidaridad social, económica y política de todos los contribuyentes. Pero, además, el Estado no sólo tiene el poder tributario para establecer las contribuciones que considere necesarias para cubrir el presupuesto y, consecuentemente, los gastos públicos, sino también cuenta con la facultad económico coactiva para recaudar en la vía ejecutiva la obligación tributaria con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la comunidad. El equilibrio o armonización entre los referidos derechos y obligaciones es el que justifica el escrutinio constitucional en los términos arriba referidos. En tal sentido, es aplicable la tesis aislada 1a. CII/2012 (10a.).[134]

338. Consecuentemente, la aplicación del principio de proporcionalidad, por parte de la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional, implica que el cumplimiento de los criterios que lo integran **requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación**, es decir, basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida; la elección del medio para cumplir tal finalidad no conlleva a exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad), sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo, exigiéndose un mínimo y no máximo de idoneidad y, finalmente, debe existir una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables. Estas consideraciones se encuentran reflejadas en la tesis aislada 1a. LIII/2012 (10a.).[135]

---

[134] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1108, de título y subtítulo: "OBLIGACIÓN DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS Y OBLIGACIÓN FISCAL. SUS DIFERENCIAS."

[135] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 882, de título y subtítulo: "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. EN ATENCIÓN A LA INTENSIDAD DEL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS MISMAS, SU APLICACIÓN POR PARTE DE LA SUPREMA CORTE REQUIERE DE UN MÍNIMO Y NO DE UN MÁXIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

339. Bajo las directrices antes mencionadas cabe señalar que en la exposición de motivos de la medida impositiva que se tilda de inconstitucional, el legislador manifestó las siguientes razones para su emisión:

"La Secretaría de Salud ha señalado que la epidemia de sobrepeso y obesidad es un problema de gran magnitud en México y muestra de ello es que actualmente nuestro país ocupa el segundo lugar de prevalencia mundial de obesidad después de los Estados Unidos de América.

"Los datos de la Secretaría de Salud reflejan que, de 1980 a la fecha, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en México se ha triplicado, ya que 39.5% de los hombres y mujeres tienen sobrepeso y 31.7% obesidad, es decir, poco más del 70% de la población adulta tiene una masa corporal inadecuada. Además, esta epidemia registra una elevada tasa de crecimiento entre la población infantil, lo que se ha traducido también en una alta prevalencia de sobrepeso y obesidad entre la población escolar de preescolar y primaria de todo el país y entre adolescentes.

"El problema de sobrepeso y obesidad se ha acentuado en México debido a la rapidez de su incremento y el efecto negativo que ejerce sobre la salud de la población que la padece, ya que aumenta significativamente el riesgo de padecer enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes mellitus tipo 2, hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, así como cánceres de mama, esófago, colon, endometrio y riñón, entre otras.

"Así, considerando que la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad representan un problema de salud pública de gran magnitud en México y que es fundamental contar con una política de Estado para lograr cambios en los patrones de alimentación y actividad física de la sociedad mexicana, la Secretaría de Salud ha instrumentado el 'Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad', el cual tiene como propósito contribuir a la sustentabilidad del desarrollo nacional para revertir la epidemia de sobrepeso y obesidad, mediante el mejoramiento de la oferta y el acceso a alimentos favorables para la salud.

"En el 'Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad' se establecen las actividades y acciones a cargo de

las dependencias y entidades públicas federales, con el fin de contribuir en el logro de determinados objetivos, entre los que se encuentran: disminuir el consumo de azúcares y otros edulcorantes calóricos añadidos en los alimentos, disminuir el consumo diario de grasas saturadas en la dieta, reducir al mínimo las grasas trans de origen industrial y disminuir el consumo diario de sodio.

"De acuerdo con los datos de la Secretaría de Salud, en 2005 se registraron 159,754 defunciones relacionadas con enfermedades como diabetes mellitus, enfermedades isquémicas del corazón, enfermedad cerebro-vascular, cardiopatía hipertensiva y tumor maligno de la mama.

"Asimismo, la Secretaría de Salud en el 'Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: Estrategia contra el sobrepeso y la obesidad', señala que el costo directo estimado que representa la atención médica de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad asciende a por lo menos 42,246 millones de pesos.

"Además de los costos que significan para el sector salud la atención de las enfermedades atribuibles al sobrepeso y la obesidad, debe considerarse que existen otros costos indirectos asociados, entre los cuales se encuentran aquellos relacionados con la muerte prematura y la reducción en la productividad laboral atribuibles al sobrepeso y la obesidad, así como los problemas financieros que enfrentan las familias al tener que asumir gastos catastróficos, lo que impide que el Estado pueda garantizar el derecho a la protección a la salud en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ante la magnitud de este problema y su evidente crecimiento, se considera que cualquier esfuerzo, cuyo propósito sea disminuir los efectos negativos que esta epidemia tiene en las personas que la padecen, así como los costos que genera su atención, debe ser analizado no solamente desde una política netamente de salud pública; es por ello, que se ha considerado que una medida de carácter fiscal coadyuvaría con los propósitos mencionados. En este sentido, en la presente iniciativa se propone establecer un gravamen dentro de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios con una tasa del 10% a la enajenación e importación de determinados productos cuya ingesta se encuentra asociada al sobrepeso y obesidad, a efecto de desalen-

tar su consumo por los altos costos sociales que representan las enfermedades antes señaladas."[136]

340. Ahora, de lo anterior y como se ha puesto de relieve en esta ejecutoria, **la finalidad constitucionalmente válida y objetiva** que se buscó con su establecimiento responde a **implementar una medida legislativa mediante la cual se combata el sobrepeso y la obesidad**, finalidad inmediata que encuentra asidero en el artículo 4o., párrafos tercero y cuarto,[137] de la Constitución, ya que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado garantice a toda persona **el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad**, además de que a través de esa medida el Estado busca hacer efectivo **el derecho a la protección de la salud de la población**, pues éste es una responsabilidad social del Estado conforme a la jurisprudencia P./J. 136/2008.[138] Así, puede concluirse que el primer derecho (a la alimentación) es parte del segundo derecho (a la protección de la salud) y, ambos a su vez integran el derecho a un nivel de vida adecuado. Estas consideraciones encuentran sustento en la tesis aislada 1a. CCCLIII/2014 (10a.).[139]

---

[136] Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3887-IX, 17 de octubre de 2013, pp. CCLXIV a CCLXVII.

[137] "**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"…

"Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

[138] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 61, de rubro: "SALUD. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 4o., TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA RESPONSABILIDAD SOCIAL."

[139] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, página 599 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas», de título y subtítulo: "DERECHO A ACCEDER A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO. SU PLENA VIGENCIA DEPENDE DE LA COMPLETA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES PROPIOS DE LA ESFERA DE NECESIDADES BÁSICAS DE LOS SERES HUMANOS."

341. Una vez acreditado el cumplimiento del primer requisito del test de proporcionalidad, ahora es momento de verificar la idoneidad de la medida legislativa como segundo requisito del mismo. Al respecto, cabe señalar que en el diseño del sistema tributario el legislador cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración legislativa, respetando en todo momento los derechos fundamentales contenidos, entre otros preceptos, en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución. En tal sentido son aplicables la jurisprudencia 1a./J. 159/2007[140] y la tesis aislada 2a. LXXX/2008.[141]

342. La medida impositiva contenida en los artículos reclamados, consistente en el establecimiento de un gravamen al valor de la enajenación o importación de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, al cual se le aplicará la tasa del 8%, **resulta ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida antes mencionada**.

343. En efecto, dentro del abanico de posibilidades a disposición del legislador, se advierte que en aras de combatir la obesidad y el sobrepeso consideró necesario establecer una medida impositiva que permitiera desincentivar el consumo de alimentos no básicos con alta densidad calórica, para lo cual tomó como parámetro las kilocalorías en un rango de 275 o más, con lo cual busca paliar, cuando menos, las distintas enfermedades que se asocian o derivan del consumo de dichos alimentos, pero sobre todo prevenir su consumo excesivo.

344. La medida impositiva establecida, como lo resolvió el Juez de amparo, **es sólo una** de las medidas a cargo del Estado Mexicano que contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues como se ha precisado, en criterio de esta Suprema Corte el derecho a la protección de la

---

[140] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, de rubro: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES."

[141] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 447, de rubro: "JUSTICIA TRIBUTARIA. NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE SUS PRINCIPIOS."

salud de la población es una responsabilidad social que implica no sólo medidas de carácter concreto y específico mediante el establecimiento de mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud una vez que presenten algún padecimiento patológico o enfermedad, sino también medidas preventivas, tales como el desarrollo de una política pública en materia de salud alimentaria que vía impositiva inhiba o desincentive –de algún modo– el consumo de dichos alimentos para que, en la medida de lo posible, no se generen o, cuando menos, se disminuyan las enfermedades asociadas o derivadas del consumo de alimentos con esas características (diabetes mellitus tipo 2, hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, así como cánceres de mama, esófago, colon, endometrio y riñón, entre otras).

345. Es cierto que el combate a la obesidad y al sobrepeso pasa por el tamiz de una política pública integral que se conforma por una serie de medidas en distintos ámbitos, por ejemplo, en el comercial, en el educativo, en el de salud, entre otros, como incluso lo puso de relieve el legislador en la exposición de motivos de la citada medida impositiva, al referirse, entre otros instrumentos normativos, al "Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: estrategia contra el sobrepeso y la obesidad"; a la NOM-051-SCFI/SSA1-2010, que establece las "Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria", publicada en el DOF el 5 de abril de 2010, o a la NOM 043 SSA2-2012, de "Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud alimentaria. Criterios para brindar orientación", publicada en el DOF el 22 de enero de 2013; incluso, esta Suprema Corte advierte que con anterioridad a la entrada en vigor de las disposiciones reclamadas se emitió la NOM-008-SSA3-2010 para el "Tratamiento Integral del Sobrepeso y la Obesidad", publicada en el DOF el 4 de agosto de 2010, y con posterioridad a ella se emitió el "Acuerdo mediante el cual se establecen Lineamientos Generales para el Expendio y distribución de Alimentos y Bebidas preparados y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional", publicado en el DOF el 16 de mayo de 2014.[142]

[142] De especial relevancia resulta destacar lo establecido en el título V, capítulo único, de las prohibiciones y sanciones, punto décimo octavo que establece: "**Decimoctavo.** Queda prohibida la preparación, expendio y distribución de **alimentos y bebidas** en las escuelas del Sistema

346. Es más esta Suprema Corte no puede dejar de tomar en consideración los distintos programas que como políticas públicas en materia alimentaria, de salud y educativa se han implementado por parte de distintas autoridades del Estado Mexicano, como el implementado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del denominado chécate-mídete-muévete, que consiste proporcionar a la población herramientas e información para crear hábitos saludables en la población; o el presidido por la Secretaría de Desarrollo Social para hacer efectivo el Sistema Nacional contra el Hambre (Sin Hambre), creado mediante decreto presidencial publicado en el DOF el 22 de enero de 2013, que tiene como objetivos, entre otros, el relativo a conseguir cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las personas en pobreza multidimensional extrema o carente de acceso a la alimentación; o, finalmente, el acuerdo mediante el cual se establecen los lineamientos generales para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparadas y procesadas en las escuelas del Sistema Educativo Nacional, publicado en el DOF el 16 de mayo de 2014, que tiene por objeto, entre otros, dar a conocer los criterios nutrimentales de alimentos y bebidas preparados y procesados que se deberán expender y distribuir en las escuelas del citado sistema, así como destacar los alimentos y bebidas referidos que, en su caso, se deberán prohibir para su expendio y distribución en las citadas escuelas. Regulación normativa esta última que incluso se analizó por esta Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 104/2016.

347. Pero también es cierto que el combate a estos problemas no sólo es posible sino también viable a partir del establecimiento de medidas impositivas.

348. Efectivamente, tanto la Organización Mundial de la Salud (OMS en adelante) en la "Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud",[143] como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Eco-

---

Educativo Nacional, que por representar una **fuente de azúcares simples, harinas refinadas, grasas o sodio, no cumplan** con los criterios nutrimentales del anexo único del presente acuerdo y, en consecuencia, **no favorezcan la salud** de los educandos y la pongan en riesgo." (**Énfasis** y subrayado añadidos)

[143] "Las políticas nacionales relativas a los alimentos y a la agricultura deben ser compatibles con la protección y la promoción de la salud pública. Cuando sea necesario, los gobiernos deben

nómicos (OCDE) en "La obesidad y la economía de la prevención"[144] han recomendado la utilización de medidas fiscales para combatir la obesidad y el sobrepeso. Recomendaciones que pueden valorarse como fuente de interpretación en los términos de la tesis aislada P. XXXVI/2009.[145]

---

estudiar la posibilidad de aplicar políticas que faciliten la adopción de dietas sanas. La política en materia de alimentos y nutrición ha de abarcar también las cuestiones de la inocuidad de los alimentos y la sostenibilidad de la seguridad alimentaria. Debe alentarse a los gobiernos a que examinen las políticas relativas a los alimentos y a la agricultura para determinar los posibles efectos sanitarios en el suministro de alimentos.

"1) Promoción de **productos alimenticios acordes con una dieta saludable**. Como resultado del creciente interés de los consumidores en la salud y de la mayor conciencia de los gobiernos sobre los beneficios de una nutrición saludable, algunos gobiernos han adoptado medidas, incluido el establecimiento de incentivos comerciales, para promover el desarrollo, la producción y la comercialización de productos alimenticios que contribuyan a una dieta saludable y estén en conformidad con las recomendaciones nacionales e internacionales en materia de alimentación. Los gobiernos podrían considerar la posibilidad de adoptar medidas adicionales para promover la reducción del contenido de sal de los alimentos elaborados, el uso de aceites hidrogenados y el contenido de azúcar de las bebidas y los refrigerios. 2) **Políticas fiscales**. Los precios influyen en las decisiones de los consumidores. Las políticas públicas pueden influir en los precios mediante la aplicación de **impuestos**, la concesión de subvenciones o la fijación directa de precios como medios para promover la alimentación sana y la actividad física durante toda la vida. Varios países utilizan **medidas fiscales**, incluidos los impuestos, para facilitar la disponibilidad y la asequibilidad de diversos alimentos; algunos utilizan fondos públicos y subvenciones para lograr que las comunidades pobres puedan acceder a los establecimientos recreativos y deportivos. Al evaluar esas medidas es preciso examinar también el riesgo de provocar efectos no intencionales en poblaciones vulnerables." (**Énfasis** y subrayado añadidos) Visible en: *extranet.who.int/iris/restricted/bitstream/10665/43037/1/924359222X_spa.pdf, fecha de consulta 20 de junio de 2016*

[144] "**¿Qué pueden hacer los gobiernos y los mercados para fomentar una salud mejor?**

"Los gobiernos pueden ayudar a la gente a cambiar su estilo de vida haciendo disponibles nuevas opciones saludables o haciendo las ya existentes más accesibles y asequibles. Alternativamente, pueden usar la persuasión, educación e información para hacer las opciones saludables más atractivas. Este enfoque es más costoso y más difícil de realizar y monitorear. Un enfoque más duro, a través de reglamentación y **medidas fiscales**, es más transparente pero afecta a todos los consumidores indiscriminadamente, así que puede tener costos políticos y de bienestar social. Puede también ser difícil de organizar y hacer cumplir y tener efectos regresivos." (Énfasis y subrayado añadidos). Visible en: *www.oecd.org/centrodemexico/medios/46077041.pdf*, fecha de consulta 20 de junio de 2016

[145] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 91, de rubro: "RENTA. LOS COMENTARIOS AL MODELO DE CONVENIO FISCAL SOBRE LA

349. Por ello, el legislador en la exposición de motivos de la medida impositiva analizada, manifestó lo siguiente:

"Este grupo de alimentos estará gravado cuando su densidad calórica sea de 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos, con lo cual se promovería que los consumidores elijan de entre aquellos que representan un menor riesgo para la salud, asimismo se incentivaría a la industria a adecuar sus productos mediante la disminución de grasas y azúcares.

"Si bien el tipo de productos con las características mencionadas podría ser más amplio, ya que constantemente se introducen más productos al mercado, se detectan nuevas consecuencias de su ingesta o los organismos de salud actualizan las recomendaciones sobre su consumo, **se estima que es posible dar un primer paso para combatir los citados efectos nocivos, mediante el establecimiento de un gravamen a este grupo de alimentos no básicos** con escaso valor nutricional, cuyo consumo regular por el promedio de la población está asociado a las citadas enfermedades.

"Ahora bien, con motivo del gravamen que se propone crear en esta iniciativa, se hace necesario modificar diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, entre éstas se deben citar los siguientes:

"Se adiciona un inciso J) a la fracción I del artículo de (sic) 2o. de la ley de la materia para establecer la lista de los alimentos gravados cuando tengan una densidad calórica de 275 kilocalorías o superior por cada 100 gramos. También se establece que la tasa aplicable será del 5%.

"De esta forma quedarán gravados en toda la cadena comercial la enajenación de los productos listados, así como su importación. El impuesto trasladado será acreditable a efecto de evitar el afecto acumulativo o en cascada, de forma tal, que sólo se gravará el incremento de valor de estos bienes en cada etapa de la cadena comercial.

RENTA Y SOBRE EL PATRIMONIO, EMITIDOS POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, SON UNA FUENTE DE INTERPRETACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE LOS TRATADOS BILATERALES QUE SE CELEBREN CON BASE EN AQUÉL, EN MATERIA DEL IMPUESTO RELATIVO."

"A efecto de facilitar la aplicación del impuesto se establece que cuando los alimentos gravados cumplan con la norma oficial mexicana relativa a las especificaciones generales de etiquetado para alimentos, los contribuyentes podrán tomar en consideración las kilocalorías manifestadas en la etiqueta.

"Tratándose de alimentos que no tengan la etiqueta mencionada, se presumirá, salvo prueba en contrario, que tienen una densidad calórica igual o superior a 275 kilocalorías por cada 100 gramos.

"Los servicios de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación y distribución, que se realicen con motivo de la enajenación de los citados bienes, serán objeto del impuesto por lo que se propone el artículo 2o., fracción II, inciso A), y para que apliquen las reglas de retención a que se refiere el artículo 5o.-A, se propone también reformar el artículo. ..."[146] (**Énfasis** y subrayado añadidos)

350. Además, como se ha visto en esta ejecutoria, la idoneidad de la medida impositiva también se acredita atendiendo al parámetro objetivo que eligió el legislador para gravar los alimentos no básicos, consistente en un rango superior a las 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos y al diseño del hecho imponible, el cual, como se dijo, se encuentra impregnado del fin extrafiscal buscado, al gravar el valor de la enajenación o importación de los citados alimentos.

351. En consecuencia, en razón de que el test de proporcionalidad en materia tributaria es de carácter laxo o débil, se advierte que la medida impositiva enjuiciada es idónea para cumplir el fin constitucionalmente objetivo y válido señalado, por lo que no es dable exigirle al legislador que dentro de los medios disponibles justifique cuál de todos ellos cumple en todos los grados (cuantitativo, cualitativo y de probabilidad) o niveles de intensidad (eficacia, rapidez, plenitud y seguridad).

---

[146] Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3887-IX, 17 de octubre de 2013, pp. CCLXXIII a CCLXXIV.

352. Por lo que se refiere a la **necesidad de la medida impositiva impugnada, esta Segunda Sala considera que se satisface en el presente caso**, en razón de que, atendiendo a la finalidad mediata que se busca con su establecimiento, el Estado debe agotar los instrumentos a su alcance para hacer efectivo el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como el derecho a la protección de la salud de la población, para lo cual el sistema tributario puede ser, como se dijo, uno de los medios para tal efecto, sin que ello implique que sea el único, toda vez que, como se ha visto, el Estado Mexicano ha emitido distintos ordenamientos (NOM´s y acuerdos) en distintos ámbitos (salud y educación) con la finalidad de establecer una política pública de salud que combata la obesidad y el sobrepeso mediante el impuesto que se examina.

353. Es cierto que el legislador se pudo haber decantado por otra opción alternativa o equivalente distinta a la medida impositiva contenida en los preceptos impugnados; sin embargo, dado que la intensidad del control constitucional en materia fiscal es débil o laxa, no se advierte que la elección del legislador, dentro de los posibles medios normativos a su alcance, afecte en grado predominante o superior los derechos fundamentales de los contribuyentes a la legalidad tributaria, seguridad jurídica o invada competencias de otros órganos, entre otros, como se ha visto y se verá más adelante en esta ejecutoria.

354. Además, este Tribunal Constitucional no cuenta con un estándar para verificar la necesidad de la medida legislativa a la luz de otras opciones normativas en sede jurisdiccional, dado que la elección de la medida que se examina cae dentro del ámbito de la política pública de salud que el Estado deseé implementar a través del sistema tributario, la cual incluso, como se vio, se recomendó por parte de organismos internacionales (OMS y OCDE). En cuanto a este último aspecto, por analogía es aplicable la tesis aislada P. XXXIX/2011.[147]

---

[147] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 595, de título y subtítulo: "POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL."

355. De esa forma, la medida impositiva impugnada sí resulta necesaria en el entorno relativo al combate al sobrepeso y obesidad como posibles causas de las enfermedades crónicas no transmisibles, aunado a que las revisionistas no precisan cuáles serían los otros medios menos gravosos para cumplir con la finalidad inmediata perseguida con la medida que se enjuicia, lo que impide a este Supremo Tribunal pronunciarse al respecto.

356. Finalmente, por lo que se refiere a la **ponderación o proporcionalidad en sentido estricto** de la medida impositiva que se analiza, también debe señalarse que se cumple, en atención a que existe una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado.

357. Ello es así, pues atendiendo a las ventajas y desventajas que produce la medida impositiva implementada, se advierte que dentro de las primeras permite inhibir o desincentivar el consumo de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, con lo que se busca disminuir, cuando no evitar, enfermedades crónicas no transmisibles y, con ello, lograr la protección del derecho a la salud de la población mexicana; también persuade a ésta de llevar una dieta correcta (equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada) lo que permite cumplir con el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. Dentro de las segundas inevitablemente que pueden mencionarse que incide sobre los hábitos alimenticios de la población o en el incremento en los precios de los alimentos no básicos enlistados; sin embargo, estas desventajas no son de tal entidad ni se encuentran por encima de la importancia de la realización de la finalidad (mediata e inmediata) de la medida impositiva analizada. O en otros términos, las ventajas que se obtienen con la intervención fiscal del Estado justifican los sacrificios o desventajas que la misma ocasiona.

358. Además, no hay que olvidar que los alimentos en México no se encuentran gravados por la Ley del IVA, cuya tasa es de 16%, como sí ocurre en otros países como Chile o Argentina, por lo que la medida que se analiza no resulta excesiva o desproporcionada.

359. Por lo explicitado, es notoria la relación de precedencia que existe entre el fin constitucionalmente válido perseguido con el establecimiento de los preceptos reclamados (combatir el sobrepeso y la obesidad) y el medio elegido para tal efecto (impuesto a la enajenación o importación de alimentos

no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos), por lo que cumple con el test de proporcionalidad.

360. En ese contexto, la medida impositiva establecida por el legislador en los numerales combatidos se encuentra debidamente fundada y motivada en los términos del artículo 16 constitucional, al satisfacer todos los requisitos del test de proporcionalidad.

361. Por otra parte, no es ilegal que el Juez de amparo haya resuelto que basta con que el Congreso de la Unión tenga facultades para legislar una relación social que requiere ser regulada para que se cumpla con el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, ya que atendió al concepto de fundamentación y motivación legislativa, y si bien es cierto que no realizó el test de proporcionalidad a la medida impositiva impugnada, también lo es que este Alto Tribunal lo realizó y verificó que se cumple con todos y cada uno de los requisitos que lo integran.

362. De igual forma, no asiste razón a las quejosas recurrentes cuando aducen que no existe una relación instrumental entre la finalidad extrafiscal buscada y la medida impositiva, pues como se ha visto, sí existe proporcionalidad entra ambas, atendiendo a los motivos técnicos, objetivos y científicos a los que hizo alusión el legislador en la exposición de motivos, ya que, contrario a lo que esgrime las quejosas recurrentes, la ingesta de alimentos con alta densidad calórica sí constituye uno –sólo uno– de los factores de riesgo determinante para la obesidad y el sobrepeso.

363. Tampoco tienen razón las quejosas recurrentes cuando alegan que acreditaron con medio de prueba, el cual no se valoró por el Juez de amparo, que el sobrepeso y la obesidad no responden a la ingesta de cierto tipo de alimentos, sino que se encuentra íntimamente relacionada con diversos factores causantes del desequilibrio energético.

364. Lo anterior, porque si bien es cierto que la obesidad y el sobrepeso son consecuencia de diversos factores, la adición de la medida impositiva impugnada es sólo una medida adoptada por el legislador, por lo que esta determinación no se contrapone con el argumento de las quejosas, sino que lo confirma, pero es insuficiente para concederle razón en atención a lo expuesto precedentemente.

365. Además, contrariamente a lo que señalan las quejosas recurrentes, no se evidencia la falta de fundamentación y motivación de la medida impositiva analizada, dado que las fuentes técnicas citadas por el Congreso de la Unión sí existen.

366. Es cierto que existen, además del consumo de alimentos no básicos con alto contenido calórico, otros factores que pueden provocar el sobrepeso y la obesidad, tales como el sedentarismo y la falta de actividad física que pueden generar que las energías consumidas no sean compensadas o aprovechadas, pero ello no implica que la medida impositiva contenida en los preceptos reclamados no se encuentre justificada constitucionalmente por las razones expresadas.

367. Es más, como se vio, los elementos del impuesto resultan acordes con la idoneidad y proporcionalidad de la medida impositiva analizada a efecto de combatir el sobrepeso y la obesidad, toda vez que, de diversa forma a lo que aducen las quejosas recurrentes, sí existen elementos técnicos, científicos y objetivos que permitan concluir que la ingesta de alimentos con alta densidad calórica se relaciona con dichas enfermedades, así como los productos gravados por el impuesto sí califican como alimentos.

368. En efecto, como se vio, el legislador fue exhaustivo en justificar con opiniones técnicas y científicas de organismos internacionales (OMS y OCDE) y autoridades nacionales (Secretaría de Salud) que el consumo de alimentos con alta densidad calórica es uno –sólo uno se insiste– de los factores que se encuentran directamente vinculados con la obesidad y sobrepeso, así como que los productos gravados sí se consideran como alimentos no básicos.

369. Por ello, el solo hecho de que los alimentos no básicos contengan distintos nutrientes que, consumidos aisladamente en pequeñas porciones y no en su conjunto, puedan colaborar a una dieta correcta, en los términos de la NOM-043 SSA2-2012, no implica que no se encuentren directamente relacionados con la obesidad y el sobrepeso, como lo puso de relieve el legislador, por lo que válida y constitucionalmente se encuentra facultado para gravarlos en aras de conseguir la finalidad de combatir dichas enfermedades.

370. Así, es verdad que el legislador está jerarquizando el consumo de alimentos, pero ello, no se encuentra fuera de su ámbito de actuación cuando

tiene la obligación de hacer efectivos los derechos a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y a la protección de la salud de la población. Es más, ese proceder lo ha venido desempeñando el Estado Mexicano al emitir las distintas NOM's y acuerdos a los que se ha hecho referencia, en los que establece el tipo de alimentos que, por su contenido nutricional deben consumirse por la población mexicana. Sin embargo, ello en modo alguno implica que se califique a un alimento de "bueno", "malo", "de alto" o "de bajo" contenido nutricional, sino con base en elementos técnicos y científicos se busca incidir en los hábitos alimenticios de la población con la finalidad de cumplir los citados derechos.

371. Así, esta Suprema Corte valida que no carece de sustento jurídico que el legislador haya basado la emisión de los preceptos reclamados en distintos estudios relativos al límite de 275 kilocalorías por cada 100 gramos, como parámetro adecuado para gravar alimentos con alta densidad calórica en soportes científicos.

372. Ello es así, porque conforme a la exposición de motivos de los preceptos reclamados se advierte que la elección del legislador es racional y exhaustiva en contar con elementos técnicos y científicos para establecer el invocado parámetro, lo que, como se ha dicho, resulta constitucional a la luz del test de proporcionalidad que se ha realizado, sin que el control constitucional que se realiza a la medida impositiva que se analiza tenga el alcance suficiente para verificar, en términos científicos y técnicos, si el invocado parámetro resulta el más adecuado, ya que no debe olvidarse que lo único que se le exige al legislador en materia tributaria es que su proceder cumpla con los mínimos de los cánones constitucionales que rigen su actuación, sin que sea necesario que el producto legislativo que emita se encuentre fundamentado y motivado en grado extremo que implique que lo que no haya tomado en cuenta, por intrascendente o insignificante que parezca, conduzca a declarar inconstitucional la ley.

373. En consecuencia, resultan **inoperantes** los restantes argumentos del agravio que se examina, relativos a que existe consenso internacional en recomendar una dieta de 2000 calorías por día, y a todas las interrogantes que plantean las quejosas con base en que el parámetro elegido por el legislador no resulta el más idóneo.

Equidad tributaria

374. En los agravios **tercero** y **décimo tercero**, en síntesis, las quejosas recurrentes alegan que el Juez de amparo omitió todos y cada uno de los argumentos que hicieron valer en el concepto de violación tercero de su demanda de amparo, por lo que la sentencia recurrida viola el principio de exhaustividad.

375. Lo anterior, porque hizo valer la transgresión al principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, a partir de los siguientes argumentos:

376. **a)** Alimentos "no básicos" con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos frente al resto de alimentos que no se encuentran comprendidos en el listado a que hace referencia el precepto legal impugnado.

377. **b)** Alimentos supuestamente "no básicos" con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos frente al resto de alimentos "no básicos" con la misma densidad calórica.

378. **c)** Alimentos "no básicos" con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos contenidos en la lista expedida por el SAT frente aquellos que no lo están.

379. **d)** Alimentos "no básicos" con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos frente a las bebidas saborizadas.

380. **e)** Alimentos "no básicos" con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos frente al estímulo otorgado a los importadores o enajenantes de chicle o goma de mascar que estén obligados a pagar el impuesto combatido.

381. Así, el Juez de amparo únicamente resolvió lo relativo a los dos argumentos –incisos **c)** y **e)**– antes reproducidos sin pronunciarse respecto de los tres argumentos restantes –**a), b)** y **d)**–.

382. De esa forma, contrario a lo que resolvió el Juez de Distrito no existe ningún motivo válido que justifique el trato diferenciado entre los contribu-

yentes que realizan la importación o enajenación de alimentos básicos a que se refieren los preceptos impugnados y que se encuentran en la lista que emite el SAT mediante reglas de carácter general, y los contribuyentes que importan o enajenan los alimentos no básicos pero que no se encuentran en la citada lista, por no haberlos considerado importantes para alimentación de la población y no responden al fin extrafiscal de combate a la obesidad y sobrepeso. Ello no obstante que ambos contribuyentes se encuentran en situaciones comparables.

383. Al respecto, contrario a la que resolvió el Juez de amparo, el hecho de que el SAT de manera arbitraria considere que ciertos alimentos son importantes para la alimentación de la población no es una justificación razonable para un trato desigual. Es más, no existe un mínimo de justificación, pues el hecho de establecer un impuesto especial a determinados alimentos no conlleva al combate del sobrepeso y la obesidad, ya que estas enfermedades se originan por otro tipo de factores.

384. Por lo expuesto, las disposiciones impugnadas resulta inequitativas al otorgar un trato diferenciado por el simple hecho de que la autoridad fiscal discrecionalmente estime que determinados alimentos resultan importantes a la alimentación de la población y, que por ende, quienes los enajenen no pagan el impuesto combatido, toda vez que no existen unos alimentos más importantes que otros.

385. Lo anterior, porque no existe sustento que justifique una distinción entre alimentos de consumo básico y los que no lo son según su importancia en la alimentación ni por densidad calórica, ya que el Juez de amparo perdió de vista que el fin buscado por la medida impositiva es el combate a la obesidad y el sobrepeso, pero éstas no es consecuencia del consumo de determinados alimentos o de otros, sino del desequilibrio energético, así como del sedentarismo y la falta de actividad física.

386. En el agravio **décimo primero**, la recurrente alega, en esencia, que la sentencia recurrida es ilegal, dado que no existe justificación para convalidar la desigualdad que se produce con el decreto por el que se establece un estímulo a los enajenantes o importadores de chicles o gomas de mascar, consistente en una cantidad equivalente al 100% del impuesto especial sobre producción y servicios, y los enajenantes o importadores de alimentos no básicos sujetos a dicho impuesto.

387. Ello porque el decreto impugnado señala que se otorga el estímulo mencionado con la finalidad de que los sujetos del mismo no se encuentren ante una situación de doble gravamen, pues pagan el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios, lo que no hacen los contribuyentes de este último impuesto que enajenan o importan alimentos no básicos.

388. Sin embargo, contrario a lo que se señaló en el citado decreto, tanto los enajenantes de chicles o gomas de mascar como la quejosa se encuentran en igualdad de circunstancias, pues ésta también está sujeta a la tasa de 16% del impuesto al valor agregado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la ley del citado impuesto.

389. Así, no existe razón objetiva que justifique la distinción entre los sujetos antes señalados, por lo que si la quejosa enajena alimentos no básicos de alto contenido calórico listados en el inciso J) de la fracción II del artículo 2o. de la Ley del IEPS, debió hacerse extensivo el estímulo fiscal otorgado en el decreto combatido, lo cual no sucedió en el caso, contraviniéndose el artículo 31, fracción IV, constitucional.

390. Los citados argumentos resultan, por una parte, **fundados** pero insuficientes para revocar la sentencia que se revisa y, por otra, **infundados**.

391. Para estar en condiciones de justificar la anterior conclusión conviene tener en cuenta las razones que manifestó el Juez de amparo al desestimar el concepto de violación tercero.

392. Después de establecer en qué consiste la equidad tributaria, el Juez de amparo sostuvo que la distinción entre los alimentos en los puntos del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS y aquellos que sean producto del ejercicio de la atribución que se consignó en el último párrafo de dicho inciso, no resulta injustificada, dado que obedece a la importancia en la alimentación de la población.

393. De ahí que atender a la importancia de la alimentación que pueden tener determinados productos, permite satisfacer el mínimo vital de sus integrantes y, por tanto, la medida adoptada por el legislador, es constitucional-

mente válida, más aún cuando no toda desigualdad supone una violación si existe una justificación objetiva y razonable, no obstante que los alimentos básicos y no básicos pudieran contener una cantidad igual o mayor de calorías.

394. En el caso el decreto por el que se otorga un estímulo fiscal a quienes enajenen gomas de mascar obedeció a la circunstancia de que actualmente esa actividad se gravó con el impuesto al valor agregado, lo que antes no sucedía, y en aras de fomentar la competitividad económica y no generar recesión se adoptó dicha medida.

395. En cuanto a las bebidas saborizadas, acorde con la exposición de motivos de las normas reclamadas, la diferencia de trato se justifica pues el impuesto no grava toda la cadena comercial, sino se aplica a únicamente al importador, fabricante o productor, incluso la exención sólo se concede sólo a aquellos productos que cuenten con registro sanitario como medicamentos, ya que se trata de bebidas saborizadas que tienen como categoría sanitaria como medicamentos, productos con fines terapéuticos de rehidratación al organismo, o bien, alimentos con proteínas de alto valor nutritivo.

396. Así, como puede verse, resultan **infundados** los argumentos contenidos en el agravio **tercero** relativos a que el Juez de amparo omitió el estudio de todos los conceptos de violación que formularon las quejosas, dado que éstas incluso admiten que únicamente se pronunció respecto a 2 de los 5 que hicieron valer.

397. Por otra parte, resultan sustancialmente **fundados** los argumentos relativos a que el Juez de amparo omitió el estudio de los argumentos contenidos en el inciso **a)** antes sintetizados, dado que del análisis que se realice a la sentencia recurrida se advierte que el Juez inferior en momento alguno se pronunció respecto a la referida temática, por lo que con fundamento en el artículo 93 de la Ley de Amparo, esta Suprema Corte procede al estudio de dicho argumento.

398. Los motivos de queja reseñados resultan **infundados**.

399. Contrariamente a lo que esgrimen las quejosas en el argumento sintetizado en el inciso **a)**, no se viola el principio de equidad tributaria por parte

de la medida impositiva que se examina, toda vez que el trato diferenciado que existe entre los contribuyentes que enajenan o importan alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos y el resto de contribuyentes que enajenen o importen alimentos con diversas características (no básicos y básicos que no se encuentren en la lista establecida en el artículo 2, fracción I, inciso J), se encuentra justificado constitucionalmente, como a continuación se procede a demostrar:

400. Para comenzar debe señalarse que para llevar a cabo un juicio de igualdad o equidad tributaria es necesario contar con un término de comparación, es decir, con algún parámetro que permita medir a las personas, objetos o magnitudes entre las cuales se afirma existe un trato desigual, en razón de que el derecho a la igualdad es fundamentalmente instrumental y siempre se predica respecto de algo.

401. La carga argumentativa de proponer el término de comparación no implica que éste no sea idóneo, sino que debe permitir que efectivamente se advierta la existencia de algún aspecto homologable, semejante o análogo entre los elementos que se comparan.

402. Así, en caso de no proporcionarse el término de comparación para medir un trato disímil o que éste no sea idóneo, el concepto de violación que se haga valer devendría en inoperante. Al respecto, resulta aplicable la tesis aislada 1a. CXLIX/2012 (10a.)[148]

403. Asimismo, debe precisarse que para analizar la constitucionalidad de una norma tributaria a la luz del principio de equidad tributaria, consagrado en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, es necesario determinar si el impuesto es de carácter directo o indirecto.

---

[148] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 488, de título y subtítulo: "IGUALDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN LOS QUE SE ALEGUE VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SI EL QUEJOSO NO PROPORCIONA EL PARÁMETRO O TÉRMINO DE COMPARACIÓN PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO."

404. En el caso de los impuestos directos, dicho análisis debe realizarse a partir de la comparación entre sujetos, es decir, cuando dos contribuyentes se ubican en diversas situaciones se verificará si el tratamiento diferenciado, otorgado por el legislador, es razonable y objetivo, para que no se dé una transgresión al citado principio; y para los impuestos indirectos su examen puede justificarse, no a partir de los sujetos pasivos, sino de la existencia de supuestos en los cuales el órgano de control constitucional pueda valorar la equidad de la ley, con el fin de cerciorarse de que el órgano legislativo esté cumpliendo con el mencionado principio.

405. Atendiendo a la anterior distinción es válido –excepcionalmente– que el estudio de la equidad se haga en atención a los bienes sobre los que incide la tributación y no sobre los sujetos, ya que para cierto tipo de impuestos indirectos la vulneración al citado principio puede materializarse en la configuración del hecho imponible, por medio de una discriminación a determinados productos o actividades sobre las que el legislador puede incidir y dejar fuera de la tributación a otros, que por sus características sean muy similares o inclusive idénticos, pero que, en virtud de la configuración del tributo queden exentos de su pago o, en algunos casos, fuera del supuesto de sujeción. Estas consideraciones encuentran sustento en la tesis aislada 1a. XCII/2012 (10a.).[149]

406. En la especie, las peticionarias de amparo proponen como término de comparación, por una parte, a los contribuyentes que enajenan o importan alimentos "no básicos" con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, gravados por la medida tributaria prevista en los numerales combatidos y, por otra parte, al resto de contribuyentes que enajenan o importan alimentos –no básicos y básicos– sin el mencionado contenido calórico y que no se encuentran previstos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS.

407. Así, el término de comparación propuesto resulta idóneo en la medida en que permite advertir que es homologable la situación de los sujetos

[149] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 1098, de título y subtítulo: "IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS. SUS DIFERENCIAS, A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

mencionados por el hecho de enajenar o importar alimentos con una u otra característica, es decir, atendiendo a que el impuesto que se analiza es de carácter indirecto, el término de comparación versa sobre objetos y no sujetos, de modo que a partir de tal situación es factible llevar a cabo un juicio de igualdad en el que se analice si el trato desigual entre la enajenación o importación de los referidos objetos (alimentos no básicos y el resto de alimentos) encuentra justificación alguna o no a la luz de la Constitución para lo cual es necesario realizar un test de proporcionalidad.

408. Ese ejercicio constitucional ya se realizó por parte de esta Suprema Corte en párrafos anteriores y arrojó como resultado la conformidad de la medida impositiva prevista en los numerales reclamados a la Constitución, de manera que en esta parte de la sentencia únicamente se hará referencia a los elementos que integran el test de proporcionalidad en el caso concreto y al resultado del mismo con el objetivo de evidenciar la justificación constitucional del trato desigual denunciado.

409. El fin constitucionalmente válido que se busca con el impuesto contenido en las disposiciones reclamadas, consiste en **implementar una medida legislativa mediante la cual se combata el sobrepeso y la obesidad**, finalidad inmediata que encuentra asidero en el artículo 4o., párrafos tercero y cuarto, de la Constitución, ya que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado garantice a toda persona **el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad**, además de que a través de esa medida el Estado busca hacer efectivo **el derecho a la protección de la salud de la población**.

410. El medio elegido por el legislador (impuesto) **resulta idóneo** atendiendo al parámetro objetivo que eligió el legislador para gravar los alimentos no básicos, consistente en un rango superior a las 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos y al diseño del hecho imponible, el cual, como se dijo, se encuentra impregnado del fin extrafiscal buscado, al gravar el valor de la enajenación o importación de los citados alimentos.

411. Asimismo, la medida impositiva que se analiza **es necesaria** dado que es sólo una de las herramientas a cargo del Estado para alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues no sólo se encuentra dentro

de las facultades del legislador hacer efectivos los derechos a la alimentación y a la protección de la salud a través de los instrumentos a su alcance, sino que el uso de dicha medida fiscal fue sugerido por parte de organismos internacionales (OCDE y OMS).

412. Finalmente, la medida tributaria impugnada también resulta **proporcional**, pues atendiendo a las ventajas (inhibir o desincentivar el consumo de alimentos básicos para evitar enfermedades crónicas no transmisibles; hacer efectivo el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y proteger el derecho a la salud de la población) que se obtienen con el establecimiento de dicha medida se puede advertir que se justifican los sacrificios o desventajas (incidencia en hábitos alimenticios o incremento de precios) que se producen con la misma.

413. A partir del resultado obtenido con el test de proporcionalidad se justifica constitucionalmente el trato diferenciado entre los alimentos no básicos y el resto de alimentos que no se encuentran contenidos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, desde la perspectiva del principio de equidad tributaria, pues el hecho de que el legislador no haya incluido el resto de los alimentos en el referido precepto y porción normativa, encuentra razón en que el criterio de selección que utilizó para establecer como tales a los alimentos no básicos, responde a un parámetro objetivo como lo es la densidad calórica que expresa la cantidad de energía por unidad de peso de los alimentos o de la dieta en general, y que se mide en kilocalorías, lo que resulta ser un estándar válido para justificar el trato discrepante señalado, ya que se encuentra sustentado científica y técnicamente, como se puso de relieve precedentemente.

414. Por otra parte, resultan **infundados** los argumentos contenidos en el inciso **b)** y **d)** antes reseñados.

415. Lo anterior es así, pues respecto al argumento compendiado en el inciso **b)** el Juez de amparo no omitió su análisis en la sentencia recurrida, dado que lo estudió conjuntamente con el diverso argumento previsto en el inciso **c)**.

416. Como se vio, el Juez de amparo resolvió que la distinción entre los alimentos en los puntos del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS y aquellos que sean producto del ejercicio de la atribución que se

consignó en el último párrafo de dicho inciso, no resulta injustificada, dado que obedece a la importancia en la alimentación de la población.

417. De ahí que atender a la importancia de la alimentación que pueden tener determinados productos, permite satisfacer el mínimo vital de sus integrantes y, por tanto, la medida adoptada por el legislador, es constitucionalmente válida, más aún cuando no toda desigualdad supone una violación si existe una justificación objetiva y razonable, no obstante que los alimentos básicos y no básicos pudieran contener una cantidad igual o mayor de calorías.

418. Ahora, contrario a lo sostenido por las recurrentes, como lo resolvió el Juez de amparo, sí existe un motivo o fin válido que justifique el trato diferenciado entre los contribuyentes que realizan la enajenación o importación de alimentos no básicos y básicos.

419. En efecto, como se ha visto a lo largo de esta ejecutoria, el fin buscado con el establecimiento de la medida impositiva que se enjuicia, consiste en inhibir el consumo de alimentos no básicos que son uno de los factores de la obesidad y sobrepeso, y que generan enfermedades crónicas no transmisibles. Asimismo, la medida impositiva mencionada resulta idónea y necesaria para cumplir con el fin mencionado. De igual forma, la medida impositiva resulta proporcional dado que existe una relación de precedencia en ella y el fin buscado, pues las ventajas de su establecimiento justifican las desventajas que con la misma se ocasionan.

420. Así, como también se vio al analizar la medida impositiva contenida en los preceptos impugnados a la luz del principio de legalidad tributaria, la facultad del SAT de dar a conocer los alimentos básicos que no se encuentran gravados por el impuesto especial sobre producción y servicios, es decir, que no son objeto, no causan o no están sujetos al mismo, se encuentra acotada por la importancia que tienen en la alimentación de la población mexicana, parámetro que permite hacer mesurable la actuación de la autoridad recaudatoria, en razón de que, como también se vio, lo único que realiza es recabar un dato con base en la información y estadísticas formuladas por el INEGI y el Coneval en las que se revelan los patrones de consumo de alimentos por parte de la población, dentro los cuales se encuentran, sin lugar a dudas, los alimentos básicos que dio a conocer el SAT en la regla I. 5.1.3 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014.

421. Así, el parámetro para distinguir entre alimentos no básicos objeto del impuesto y alimentos básicos que no se encuentran gravados, no obstante que como se dijo ambos tipos de alimentos pueden contener la densidad calórica en el rango de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, consistente en su importancia en el consumo de la población mexicana, resulta razonable a la luz de la finalidad constitucionalmente válida que se persigue con el establecimiento del impuesto, lo que permite justificar la distinción de trato denunciada, pues contribuye a que únicamente causen el impuesto los alimentos no básicos enlistados por el legislador y el SAT únicamente dé a conocer los alimentos básicos que no se encuentran gravados por el mismo atendiendo a su importancia en el consumo de la población mexicana.

422. En consecuencia, las disposiciones impugnadas no resultan inequitativas al otorgar un trato diferenciado entre alimentos no básicos y alimentos básicos para efectos del impuesto especial sobre producción y servicios.

423. En el mismo orden de ideas, son **infundados** los argumentos que hace valer la recurrente relacionados con la temática referida en el inciso **d)**.

424. En principio, cabe señalar que el Juez de Distrito no omitió el estudio del argumento sintetizado en el inciso **d)**, por el contrario, procedió a su estudio desestimándolo por las razones mencionadas.

425. Además, en oposición a lo argüido por la recurrente, no resulta ilegal el criterio manifestado por el Juez de amparo para validar el trato diferenciado entre los alimentos "no básicos" con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos y las bebidas saborizadas.

426. De inicio debe señalarse que tanto la enajenación o importación de **alimentos no básicos** previsto en el inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS como de **bebidas saborizadas** previstas en el inciso G) de la misma fracción y artículo, se encuentran gravadas por el impuesto especial sobre producción y servicios, los primeros con la tasa del 8% y las segundas con una cuota de $1 por cada litro, ambos sobre el valor de la enajenación o importación.

427. Ahora, si el objeto del impuesto que se analiza es gravar la enajenación o importación de alimentos no básicos o bebidas saborizadas con la finalidad de inhibir su consumo como medida para combatir el sobrepeso y la obesidad, el principio de equidad tributaria no exige que el legislador aplique la misma tasa o la misma cuota o, en su caso, que modifique tanto la tasa como la cuota a la que están sujetos dichos alimentos para igualarla, pues aun cuando ambos objetos pudieran considerarse en una situación similar u homologable a la luz del término de comparación alimentos no básicos *lato sensu* (sólidos y líquidos), lo cierto es que no se encuentran en la misma hipótesis de causación, por lo que el tratamiento diferenciado de unos y otros se justifica constitucionalmente.

428. En efecto, el principio de equidad tributaria exige que los contribuyentes de un impuesto **que se encuentran en una misma hipótesis de causación**, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula, lo que a la vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa, implicando, además, que para poder cumplir con este principio **el legislador no sólo está facultado, sino que tiene obligación de crear categorías o clasificaciones de contribuyentes**, a condición de que éstas no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, esto es, que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra categoría, y que pueden responder a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o incluso extrafiscales. Estas consideraciones se encuentran contenidas en la jurisprudencia P./J. 24/2000.[150]

429. En el caso del gravamen previsto en el inciso G) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, el legislador diseñó el hecho imponible en atención a la materia gravable, es decir, bebidas saborizadas –que por definición son líquidas– por lo que consideró que para poder gravar su consumo de mejor modo, resultaba conveniente atender al parámetro que sirve para medir-

[150] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, página 35, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL."

las, consistente en la unidad de medida "litro", por ello, estableció que la cuota aplicable a la enajenación o importación de bebidas saborizadas será de $1 peso por litro. O en otras palabras el legislador estableció un impuesto específico a partir del citado parámetro.

430. En cambio, en el supuesto del impuesto establecido en inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, el legislador diseñó el hecho imponible en atención a la materia gravable, es decir, alimentos no básicos –generalmente en estado sólido o semisólido–, por lo que estimó gravar su consumo a partir del parámetro consistente en su densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, de manera que atendiendo a ello resulta más conveniente gravar su enajenación o importación aplicándole una tasa de 8%, es decir, el legislador estableció un impuesto *ad valorem*.

431. Por tales motivos, no es posible que a los alimentos no básicos y a las bebidas saborizadas se les trate de manera igual, esto es, aplicando una misma tasa o una misma cuota para ambos productos, sino por el contrario, no sólo resulta conveniente sino obligatorio para el legislador diseñar el hecho imponible atendiendo a las especificidades de la materia gravable, es decir, creando categorías impositivas, pues de esa forma se podrá gravar de mejor manera la enajenación o importación de dichos productos, sin que resulte relevante el fin extrafiscal que se busca con ambos gravámenes, ya que para alcanzarlo no es factible dejar en tener en cuenta las diferencias entre alimentos no básicos y bebidas saborizadas.

432. Corrobora lo dicho que incluso en la misma Ley del IEPS en su artículo 2o.-C establece el gravamen a la enajenación o importación de una bebida (cerveza) a partir del impuesto que resulte mayor entre aplicar **una tasa** que depende de su graduación alcohólica –que va del 26.5% si tiene hasta 14 grados Gay Lusac (apartado 1), pasando por el 30% si tiene de 14 hasta 20 grados Gay Lusac (apartado 2) o 53% si tiene más 20 grados Gay Lusac (apartado 3)– **o una cuota** de $3 pesos por cada litro de la bebida enajenada o importada, lo que da cuenta de que la aplicación de una tasa o una cuota se puede hacer a manera de disyuntiva –o una u otra– con la condición de que el impuesto que se pague sea el que resulte mayor, esto es, sólo aplicando una de ellas, pero de esta consideración no se desprende la conclusión contraria, consistente en que a los alimentos no básicos no se les debió establecer una tasa, sino una cuota, pues la elección de una tasa o una cuota reside en el amplio margen

de configuración que tiene el legislador en el diseño del sistema fiscal, además de que, como se dijo, resulta más razonable que a los alimentos se les aplique una tasa (coeficiente porcentual) que una cuota (unidad de medida de las calorías, por ejemplo).

433. Adicionalmente, la distinción de trato entre los alimentos no básicos y las bebidas saborizadas, también se justifica si se atiende a que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8o., fracción I, inciso f), de la Ley del IEPS, no se pagará el impuesto por las enajenaciones de bebidas saborizadas en restaurantes, bares y otros lugares en donde se proporcionen servicios de alimentación y bebidas.

434. Ello, porque como el Ejecutivo Federal lo manifestó en la exposición de motivos[151] de creación del impuesto especial sobre producción y servicios a las bebidas saborizadas, en ese supuesto no se está propiamente ante una enajenación de las mismas, sino ante una prestación de servicios que se encuentra gravada por el impuesto al valor agregado.

435. Así, existe una razón justificada para excluir la enajenación de bebidas saborizadas en los lugares señalados del pago del impuesto especial sobre producción y servicios, en virtud de que en estricto sentido no se trata de enajenación, sino de prestación de servicios, sin que se soslaye el fin extrafiscal que se buscó con la implementación del referido impuesto, atento a que al momento de prestarse los servicios de alimentos y bebidas saborizadas, éstas al haberse adquirido por el prestador de servicios causaron el impuesto mencionado por parte del enajenante de las mismas, con lo que el precio de los servicios prestados se incrementará, en virtud del traslado del impuesto y, por ende, el precio de éstos servirá como medida para inhibir o desincentivar el consumo de bebidas saborizadas.

---

[151] "También se exentan a las bebidas saborizadas que se elaboren en restaurantes, bares y otros lugares en donde se proporcionen servicios de alimentos y bebidas, como puede ser el caso de teatros y cines que cuenten con dichos servicios, ya que en estos casos se está en presencia de prestaciones de servicios y no de enajenación de bienes. Para ello, se propone adicionar un inciso f), a la fracción I, del artículo 8o. de la ley." Gaceta Parlamentaria, número 3857-C, año XVI, 8 de septiembre de 2013, p. LII.

436. Así, si bien es cierto que asiste razón a la recurrente cuando afirma que es incorrecto que el Juez Federal haya resuelto que la medida fiscal sobre alimentos no básicos que se analiza se dirige a productores, no menos lo es que esa errónea afirmación no implica que deba revocarse la sentencia sujeta a revisión, ya que como se ha visto el trato diferenciado entre alimentos no básicos y bebidas saborizadas se encuentra justificado constitucionalmente.

437. Por otra parte, el agravio **décimo primero** formulado resulta **infundado**, por las siguientes consideraciones:

438. Las razones del Juez de amparo para validar el tratamiento desigual argüido por la recurrente resultan legales, al tenor de las siguientes consideraciones:

439. Debe destacarse que en el caso del argumento que se analiza, la quejosa propone un término de comparación que resulta idóneo, en virtud de que compara un alimento no básico (chicles o gomas de mascar) al que se le otorga un beneficio fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del impuesto especial sobre producción y servicios, con el resto de alimentos no básicos que no gozan de ese beneficio.

440. Sin embargo, de distinta forma a lo que arguye la recurrente, el trato discriminatorio entre los alimentos no básicos mencionados se encuentra justificado constitucionalmente a la luz del test de proporcionalidad antes realizado y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución, como a continuación se procede a explicitar:

441. Como se vio, la medida impositiva que se analiza busca una finalidad constitucionalmente válida (combatir sobrepeso y obesidad para lo cual se pretende inhibir o desincentivar el consumo de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, lo que posibilita el cumplimiento de los derechos de alimentación y protección a la salud); es una medida idónea en atención a que el parámetro elegido por el legislador resulta objetivo (densidad calórica medida en calorías y el hecho imponible grava el valor de la enajenación o importación de los citados alimentos) para cumplir tal finalidad; es necesaria (el legislador tiene facultades para establecerla además de que se recomendó por organismos internacionales) y resulta proporcional (las ventajas superan las desventajas).

442. El "Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa", publicado DOF el 26 de diciembre de 2013, en su artículo 3.3.[152] establece que se otorga a los importadores o enajenantes de chicles o gomas de mascar que estén obligados al pago del impuesto especial sobre producción y servicios, consistente en un beneficio fiscal de 100% de dicho impuesto.

443. Debe agregarse que si bien resultan equiparables, análogos o similares los alimentos básicos y no básicos a partir del término de comparación consistente en que todos son alimentos, pues, como se dijo, tanto unos como otros pueden contener una densidad calórica de 275 kilocalorías por cada 100 gramos o más, también es cierto que no es factible dejar de tomar en consideración, como hecho notorio en los términos del artículo 88 del CFPC y de la jurisprudencia P./J. 74/2006,[153] que atendiendo a las características nutricionales de unos y otros existen notables diferencias entre ellos.

444. En efecto, los alimentos **no básicos** enlistados en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, consistentes en botanas, productos de confitería, chocolate y los derivados del cacao, flanes y pudines, dulces de fruta y hortalizas, cremas de cacahuate y avellanas, dulces de leche, alimentos preparados a base de cereales y helados, nieves y paletas de hielo, **no son iguales** a los **alimentos básicos** que, mediante reglas de carácter general,

[152] "**Artículo 3.3.** Se otorga un estímulo fiscal a los importadores o enajenantes de chicles o gomas de mascar que estén obligados a pagar el impuesto especial sobre producción y servicios, de conformidad con el artículo 2o., fracción I, inciso J), numeral 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.
"El estímulo fiscal consiste en una cantidad equivalente al 100% del impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse en la importación o enajenación del producto antes mencionado, y sólo será procedente en tanto no se traslade al adquirente cantidad alguna por concepto del citado impuesto en la enajenación de dicho bien. El estímulo fiscal será acreditable contra el impuesto especial sobre producción y servicios que deba pagarse por las citadas actividades.
"El impuesto causado por la importación del producto a que se refiere el primer párrafo de este artículo, en cuyo pago se haya aplicado el estímulo fiscal previsto en el presente artículo, no dará derecho al acreditamiento previsto en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios."
[153] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

da a conocer el SAT atendiendo a su importancia en la alimentación, consistentes en tortilla de harina de trigo, incluyendo integral, pasta de harina de trigo para sopa sin especies, condimentos, relleno, ni verduras, pan no dulce: bolillo, telera, baguette, chapata, virote y similares, blanco e integral, incluyendo el pan de caja, harina de trigo, incluyendo integral y alimentos a base de cereales de trigo sin azúcares, incluyendo integrales (cadena del trigo); tortilla de maíz, incluso cuando esté tostada, harina de maíz, nixtamal y masa de maíz y alimentos a base de cereales de maíz sin azúcares (cadena de maíz) y alimentos a base de cereales para lactantes y niños de corta edad, alimentos a base de otros cereales sin azúcares, incluyendo integrales y pan no dulce de otros cereales, integral o no, incluyendo el pan de caja (cadena de otros cereales).

445. Lo anterior, porque a pesar de que, como se dijo, ambos tipos de alimentos puedan contener una densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, es evidente, también como hecho notorio en los términos antes indicados, que los alimentos **básicos** forman parte de la dieta de la población mexicana y, aunque su consumo también debe cuidarse, no es lo mismo que se consuman los alimentos no básicos gravados por el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS.

446. Ahora, en la parte considerativa de dicho decreto, el Ejecutivo Federal manifestó como motivos para otorgar el beneficio de que se trata, los siguientes:

"Que a partir de 2014 la importación y la enajenación de chicles y gomas de mascar estarán afectas al pago del impuesto al valor agregado, así como al impuesto especial sobre producción y servicios por ser productos de confitería, cuando tengan una densidad calórica igual o mayor de 275 kilocalorías por cada 100 gramos, por lo que se estima conveniente otorgar un beneficio fiscal que permita que dichos productos sólo queden afectos al pago del impuesto al valor agregado, **con el propósito de que tengan condiciones que les permitan ser competitivos en el mercado, dado que la mayoría de los alimentos no están afectos al pago del impuesto al valor agregado**; …" (**Énfasis** y subrayado añadidos)

447. Como puede concluirse de lo reproducido el legislador manifestó expresamente en el proceso legislativo de creación del citado beneficio fiscal

que, al estar gravados dichos productos tanto por el impuesto al valor agregado, como por el impuesto especial sobre producción y servicios, se otorgaba un beneficio con la finalidad de que tengan condiciones de competencia en el mercado, pues la mayoría de alimentos no están afectos al primer impuesto.[154]

448. Esa finalidad inmediata encuentra asidero constitucional en el artículo 25 de la Ley Fundamental que establece, entre otras cuestiones, las facultades del Estado Mexicano para intervenir en materia de rectoría económica y desarrollo nacional, por lo que su finalidad mediata consiste en que dicho Estado genere las condiciones de competitividad en una economía de libre mercado pero con injerencia estatal. Por ello, la finalidad buscada resulta constitucionalmente válida al responder a un interés relevante económico nacional. En este sentido es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 28/2007[155] y la tesis aislada 1a. CXL/2005.[156]

449. El medio elegido por el legislador (beneficio fiscal) resulta **idóneo** en atención a que constituye el mejor instrumento para poder incidir en las condiciones del mercado y poder generar un entorno de competitividad entre las empresas que enajenen o importen chicles o gomas de mascar para que no vean disminuida su posición en el mercado al resentir una carga tributaria que grave 2 veces la cadena comercial de dichos alimentos, es decir, a través del impuesto especial sobre producción y servicios y a través del impuesto al valor agregado.

450. En el caso del impuesto especial sobre producción y servicios, como se concluye de la exposición de motivos transcrita, el Ejecutivo Federal

---

[154] Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 46/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 157, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL ÓRGANO LEGISLATIVO JUSTIFICARLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES."

[155] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 79, de rubro: "FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS."

[156] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 41, de rubro: "MEDIDAS DE EXONERACIÓN EN MATERIA FISCAL. SU PROPÓSITO DEBE RESPONDER A UN RELEVANTE INTERÉS SOCIAL O ECONÓMICO NACIONAL, Y ATENDER AL PRINCIPIO DE IGUALDAD."

estimó que los alimentos no básicos consistentes en chicles o gomas de mascar se encuentran gravados por el mismo, al constituir productos de confitería, cuando contengan el rango calórico establecido, por lo que al valor de su enajenación e importación le es aplicable la tasa del 8%, pero además del citado impuesto, también se encuentran gravados con el impuesto al valor agregado a partir de 2014.

451. La Ley del IVA vigente en 2014 en su artículo 2o.-A, fracción I, inciso b), numeral 5,[157] establece que el impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% al valor de la actividad de enajenación de medicinas de patente y productos destinados a la alimentación con excepción de chicles o gomas de mascar, lo que implica que la enajenación de dichos productos se encuentra gravada con la tasa del 16% de dicho impuesto prevista en el artículo 1o., fracción I, párrafo segundo,[158] de dicho ordenamiento.[159]

---

[157] "**Artículo 2o.-A.** El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:
"**I.** La enajenación de:
"…
"**b)** Medicinas de patente y productos destinados a la alimentación a excepción de:
"…
"**5.** Chicles o gomas de mascar."

[158] "**Artículo 1o.** Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:
"**I.** Enajenen bienes.
"…
"El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores."

[159] Cabe señalar que los motivos que manifestó el Ejecutivo Federal para gravar con el impuesto al valor agregado a los chicles o gomas de mascar fueron los siguientes:
"**8. Otras modificaciones:**
"**a) Ajustes en el tratamiento a productos sujetos a la tasa del 0%.**
"**i. Chicles o gomas de mascar.**
"Si bien existen diversas normas de carácter sanitario que incluyen a los chicles o gomas de mascar dentro de diversas categorías de alimentos, se plantea establecer que para efectos del IVA no deben estar afectos a la tasa del 0% que se aplica en la enajenación de los productos destinados a la alimentación, toda vez que por sus características no son productos que se destinen a dicho fin.

452. De lo expuesto puede concluirse que en el caso de la enajenación de chicles o gomas de mascar se produce un fenómeno de doble tributación que no forzosamente resulta inconstitucional por sí mismo, tal y como se ha esta-

---

"En efecto, el chicle o goma de mascar no goza de las características de un alimento, ya que es una goma masticable que puede tener un origen natural o sintético. El chicle proviene del árbol denominado 'chiclero' y consiste en la savia extraída de éste, mientras que la goma de mascar sintética es aquella obtenida de compuestos sintéticos.

"De acuerdo con la fracción XV, numeral 1.3, letra e del Apéndice del Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios, la goma de mascar se define como el producto elaborado a base de gomas naturales o sintéticas, polímeros y copolímeros, adicionados de otros ingredientes y aditivos para alimentos.

"Si bien es cierto, que a dicho producto se le incorporan otros componentes, siendo en algunos casos el azúcar, dichos ingredientes no lo hacen un producto destinado a la alimentación sujeto a la tasa del 0% establecida en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, pues no participan de la naturaleza propia de un producto destinado a ese fin.

"Lo anterior, se apoya en el criterio establecido por la Segunda Sala de nuestro Alto Tribunal a través de la tesis XXXIII/2002, cuyo texto y rubro establecen: (la transcribe)

"En otro orden de ideas, debe destacarse que no se trata de un bien que sea destinado exclusivamente a la alimentación, requisito indispensable para que pueda considerarse dentro de los supuestos de la tasa del 0% establecidos en la ley, como se corrobora de diversos criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2508/2011 y el amparo en revisión 807/2010, textualmente señaló: (las transcribe)

"En adición a lo anterior, es importante mencionar que el chicle o goma de mascar no se ingiere y, por tanto, al no realizarse su ingesta no puede ser considerado como alimento, es decir no se destina propiamente a la alimentación.

"Por otra parte, si se analiza el uso que se le da al chicle o goma de mascar, pueden observarse varios aspectos, como son: limpiar o blanquear la dentadura, reducir el mal aliento, reducir la ansiedad y el estrés, estimular la concentración, entre otros.

"Por último, se considera que el objetivo primigenio del legislador al otorgar la tasa del 0% a los alimentos, va encaminada a mejorar el nivel de vida de los sectores menos favorecidos, situación que no se configura en el caso concreto del chicle o goma de mascar, pues como ya se mencionó en líneas anteriores, además de que no es un alimento, tampoco se puede catalogar como un artículo de primera necesidad que deba estar tutelado por el Estado.

"Por lo anterior, atendiendo a la naturaleza, composición, elaboración y destino del chicle o goma de mascar, se propone a esa soberanía la adición del numeral 5, inciso b), fracción I, del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado con el fin de excluirlo expresamente de los productos destinados a la alimentación a los que se les aplica la tasa del 0%, a fin de que queden gravados a la tasa general que prevé la ley.

blecido en la jurisprudencia P. 23.[160] Sin embargo, ese fenómeno sí puede generar condiciones de competencia desfavorable para ese sector en la medida en que la carga tributaria que deben soportar es mayor, ya que –particularmente– la enajenación de dichos productos se encuentra afecta a dos tasas: la de 8 % del impuesto especial sobre producción y servicios y la de 16% del impuesto al valor agregado, por lo que en atención a esta situación, el Ejecutivo Federal estimó concederle un beneficio fiscal consistente en una cantidad equivalente al 100% del primer impuesto. Por tales razones el beneficio fiscal resulta **idóneo**.

453. Finalmente, la distinción de trato denunciada resulta proporcional o ponderable a la luz del fin constitucionalmente buscado por el Ejecutivo Federal (generar las condiciones de competitividad en el mercado) a través del medio elegido (beneficio fiscal a la enajenación o importación de chicles o gomas de mascar consistente en una cantidad equivalente al 100% del impuesto especial sobre producción y servicios), dada la evidente relación de precedencia que se presenta entre ambos.

454. Por las razones antes mencionadas, como se dijo, resulta infundado el agravio **décimo primero** antes compendiado.

455. Lo expuesto, pues como se vio, sí existe justificación constitucional en la distinción de trato que se genera con motivo del otorgamiento del estímulo a los enajenantes o importadores de chicles o gomas de mascar respecto al resto de alimentos no básicos objeto del impuesto especial sobre producción y servicios.

"Cabe mencionar que dicha propuesta es congruente con otros conceptos, de naturaleza similar, que no se consideran productos destinados a la alimentación para efectos del IVA, como son los saborizantes, los microencapsulados y los aditivos alimenticios.". Gaceta Parlamentaria, año XVI, 8 de septiembre de 2013 número 3857-C, *Iniciativas de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Código Fiscal de la Federación*, pp. XXVIII a XXXI.

[160] Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 139, de rubro: "DOBLE TRIBUTACIÓN. EN SÍ MISMA NO ES INCONSTITUCIONAL."

Proporcionalidad tributaria

456. En los agravios **cuarto** y **décimo tercero**, en síntesis, la recurrente aduce que la sentencia recurrida es ilegal porque el Juez de amparo no estudió todos los argumentos que hizo valer en su demanda de amparo.

457. Ello, porque en el cuarto concepto de violación manifestó que las disposiciones reclamadas transgreden el principio de proporcionalidad tributaria en razón de los siguientes argumentos:

458. **a)** Al objeto del impuesto se le aplica una tasa fija que impide que exista coherencia entre objeto, base y fin del impuesto, dado que no se atiende a la densidad calórica de los alimentos, es decir, en proporción al supuesto daño que ocasiona su consumo.

459. **b)** La mecánica del impuesto por la enajenación de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, no permite el acreditamiento del impuesto causado por la enajenación de bienes, por los que se modificó su estado, forma o composición.

460. **c)** Se viola el principio de proporcionalidad tributaria, pues la medida impositiva prevista en los numerales combatidos no guarda un relación racional con la finalidad para la cual fue establecida.

461. Por otra parte, en una porción del agravio cuarto alega la recurrente, que el Juez de amparo realizó un indebido análisis por lo que se refiere a los siguientes argumentos:

462. **d)** De manera por demás ilegal y contraria a derecho, el Juez de amparo sostuvo que las disposiciones reclamadas no violan el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que el fenómeno financiero es más complejo que el aspecto impositivo, por lo que debe respetar el mínimo vital como expresión elemental del principio de proporcionalidad tributaria, lo que implica que en ocasiones establezca una exención o una deducción generalizada en materia del impuesto sobre la renta.

463. Sin embargo, las consideraciones relativas al mínimo vital no resultan aplicables al caso, pues tales premisas resultan erróneas para resolver

el cuarto concepto de violación que hicieron valer, pues lo que impugnó en dicho concepto fue que el objeto del impuesto a la enajenación o importación de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, se encuentra en función de dicha densidad calórica y no en el supuesto daño que causan los referidos alimentos, por lo que para cumplir con el principio de proporcionalidad se debió atender a la densidad pero de una manera progresiva.

464. Los agravios formulados resultan, por una parte, **inoperantes e infundados** y, por otra, **fundados** y pero insuficientes para **revocar** la sentencia recurrida.

465. Para arribar a la anterior conclusión, en principio, deben traerse a colación las razones que manifestó el Juez Federal para calificar de infundado e inoperante el cuarto concepto de violación que hizo valer la quejosa.

466. Consideró que no le asistía razón a las quejosas en su cuarto concepto de violación, toda vez que el fenómeno financiero es más complicado que el aspecto impositivo, por lo que debe respetarse el derecho al mínimo vital como expresión elemental del principio de proporcionalidad tributaria.

467. Así, el principio de proporcionalidad, implica que el legislador establezca en ocasiones una exención o una deducción general, ya que le corresponde diseñar el régimen legal del gravamen acorde a las necesidades del sistema fiscal, más acorde a la realidad económica.

468. Por otra parte, sostuvo que las exigencias del principio de proporcionalidad tributaria no se ven afectadas por el establecimiento de una tasa fija en el impuesto combatido, ya que el artículo 31, fracción IV, constitucional no prohíbe la instauración de tasas fijas y menos aún que con tasas progresivas se satisfaga dicho principio, sino que la contribución se instituya en función de la manifestación de riqueza.

469. Así, resolvió que la circunstancia de que la Ley del IEPS prevea una tasa fija o única, y no progresiva u otra forma para determinar el tributo, no resulta violatoria del principio de proporcionalidad tributaria, en razón de que ello obedece al fin extrafiscal buscando, consistente en inducir el uso racional de los alimentos no básico, pues para así considerarlo debe demos-

trarse que la tasa fija resulta exorbitante, lo que no sucede cuando se tiende a desincentivar el consumo de tales alimentos.

470. Adicionalmente, señaló que si bien el legislador al diseñar la mecánica del impuesto pudo considerar un esquema de tasas progresivas, es decir, que el impacto fiscal se midiera en función del contenido calórico de los alimentos no básicos, lo cierto que conforme a la libre configuración tributaria que la Carta Magna le otorga, no puede reprocharse al legislador que no se haya decidido por determinada opción, sino, en todo caso, lo que debe analizarse es si respeta los principios previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, ya que no debe perderse de vista que lo que persiguen los preceptos reclamados es disuadir el consumo de los mencionados alimentos, por ello, se considera eficaz dicho mecanismo para lograr ese fin, o sea, preservar la salud pública a base (sic) de candados jurídicos.

471. Ahora, por una parte, devienen **inoperantes** los argumentos compendiados en el incisos **a)** y, por otra, aunque sustancialmente **fundados** los argumentos contenido en los incisos **c)** y **d)**, resultan **insuficientes** para revocar el fallo sujeto a revisión.

472. Para comenzar, resultan **inoperantes** los agravios sintetizados en el inciso **a)**, relativo a que el Juez de amparo omitió el análisis del argumento por el cual se hizo valer que al objeto del impuesto se le aplica una tasa fija que impide que exista coherencia entre el objeto, la base y el fin del impuesto.

473. Ello es así, no sólo porque de las consideraciones de la sentencia recurrida antes reseñadas se advierte que el resolutor de primer grado sí se pronunció respecto a dichos argumentos, sino porque incluso, la recurrente combate tales consideraciones –aduciendo que no son aplicables y que son erróneas–, lo que implica que implícitamente está aceptando que sí se pronunció en torno a ellos.

474. En cambio, resultan esencialmente **fundados** los argumentos sintetizados en el inciso **c)**, referentes a que el Juez de amparo omitió el estudio del argumento por el que se puso de relieve que se viola el principio de proporcionalidad tributaria, pues la medida impositiva prevista en los numerales combatidos no guarda una relación racional con la finalidad para la cual fue establecida.

475. Lo anterior es así, en la medida en que del análisis y cotejo de la sentencia recurrida no se advierte pronunciamiento alguno al respecto, y si bien es cierto que, el Juez de amparo, al final de su pronunciamiento hizo referencia a la finalidad del impuesto, no menos cierto resulta que, con ello no dio respuesta a la cuestión efectivamente planteada, por lo que en términos del artículo 93 de la Ley de Amparo, este Tribunal Constitucional procede al estudio de dicho concepto de violación.

476. Ahora, el argumento sintetizado en el inciso **c)** es **infundado**.

477. Lo anterior, porque como se ha puesto de manifiesto en esta ejecutoria, la medida impositiva analizada cumple con el test de proporcionalidad, ya que persigue un fin constitucionalmente válido, resulta idónea y necesaria en la sociedad democrática mexicana y además es proporcional en estricto sentido. Sumado a que, como también se ha dicho en esta ejecutoria, el hecho de que no exista identidad entre los montos a recaudar por el impuesto impugnado previstos en la LIF 2014 con los montos establecidos en el PEF para el mismo año, no implica que ello torne inconstitucionalidad la medida fiscal analizada, por las razones que con antelación se expusieron.

478. Por otra parte, resultan **parcialmente fundados** los argumentos contenidos en el inciso **d)**.

479. En efecto, asiste razón a las recurrentes cuando aducen que no son aplicables las consideraciones del Juez de amparo para desestimar su concepto de violación cuarto, relativas a que no se viola el principio de proporcionalidad tributaria, dado que debe atenderse el mínimo vital como manifestación del principio de proporcionalidad tributaria.

480. Lo anterior porque tal y como lo ponen de relieve las recurrentes esa premisa de partida del argumento del Juez de amparo resulta incorrecta, dado que no resuelve la cuestión efectivamente planteada en su cuarto concepto de violación.

481. Sin embargo, el ulterior desarrollo de las consideraciones del Juez de Distrito en la sentencia recurrida sí son aptas para responder el cuestionamiento que realizaron en el citado concepto de violación, dado que, como se vio, además resolvió que el principio de proporcionalidad tributaria no prohíbe

la instauración de tasas fijas y menos aunque con tasas progresivas, sino que la contribución se instituya en función de la manifestación de riqueza.

482. Por lo que el hecho de que se establezca una tasa fija y no progresiva, no resulta violatorio del principio de proporcionalidad tributaria, en razón de que ello obedece al fin extrafiscal buscando, consistente en inducir el uso racional de los alimentos no básicos, pues para así considerarlo debe demostrarse que la tasa fija resulta exorbitante, lo que no sucede cuando se tiende a desincentivar el consumo de tales alimentos.

483. E incluso, señaló que la elección de una tasa fija del impuesto por el legislador no le es reprochable, sino únicamente si el tributo transgrede o no los principios tributarios, pues la finalidad de los preceptos reclamados es disuadir el consumo de los alimentos no básicos, por lo que dicho mecanismo es eficaz para lograr ese fin, o sea, preservar la salud pública imponiendo candados jurídicos.

484. Consideraciones las antes mencionadas que esta Suprema Corte considera, en esencia, correctas y adecuadas para calificar de infundado el cuarto concepto de violación de las quejosas, por las razones que enseguida se proceden a explicitar:

485. Tratándose de la tasa o tarifa como elemento cuantitativo del tributo, esta Suprema Corte ha sostenido, en la jurisprudencia 1a./J. 77/2011,[161] que el legislador cuenta con un amplio –mas no ilimitado– margen de configuración normativa, en razón de que los principios constitucionales en materia tributaria no permiten asumir que exista un sistema de tasas o tarifas justas per se, porque la determinación de la justicia en la tributación debe considerar los siguientes elementos: **a)** que la determinación de la tasa máxima forma parte del ámbito amplio de configuración política que el Tribunal Constitucional debe reconocer al legislador tributario; **b)** que dicha determinación puede ser tomada considerando al sistema tributario en lo general; **c)** que el fenó-

[161] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 118, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS."

meno financiero público no se agota en la propia recaudación, sino que su análisis puede abarcar también el aspecto relativo a la forma en que se distribuye el gasto público; y, finalmente, **d)** que el "sacrificio" que la tributación puede significar en cada caso es un elemento eminentemente subjetivo, con base en el cual podrían llegar a desprenderse postulados generales, mas no estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica.

486. En tal virtud, se concluye que la Constitución no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento definitivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen. Por ello, el juicio relativo a la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda –cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador–, en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un estado social y democrático de derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.

487. Debe mencionarse que los precedentes que sirvieron para emitir el criterio contenido en la jurisprudencia indicada versaron sobre un impuesto directo como lo es el impuesto sobre la renta, de manera que en el caso si bien es aplicable el citado criterio respecto al amplio margen que tiene el legislador para configurar normativamente la tasa o tarifa, también lo es que, en el caso de impuestos indirectos este Tribunal Constitucional también ha señalado, en la jurisprudencia P./J. 6/2009,[162] que el análisis de proporcionalidad de una contribución, una vez determinada su naturaleza, debe hacerse en función de sus elementos cuantitativos como la tasa imponible, cuya elección por parte del legislador ordinario no puede quedar al margen de regularidad constitu-

[162] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1130, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. SU ANÁLISIS EN RELACIÓN CON LA TASA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS."

cional, aunque se trate de impuestos indirectos en los que se repercute la carga fiscal y dependen de la absorción del mercado, ya que el monto de la tasa impositiva no puede llegar al extremo de impedir el ejercicio de las libertades humanas, de los diferentes bienes que permiten desarrollarse, o poner en riesgo la eficacia de un principio o postulado de la propia Constitución, es decir, el porcentaje, cifra o coeficiente que se aplicará a la base imponible no debe ir más allá de los límites constitucional y razonablemente permitidos.

488. Además, el tipo de tasa debe ser coherente con la naturaleza del tributo, pues su idoneidad a la clase de contribución es un elemento toral para establecer si con ello se vulnera o no el principio de proporcionalidad tributaria, pues lo contrario implicaría validar el tipo de tasa elegida aunque sea incorrecta por alejarse de aquella naturaleza.

489. Con base en los anteriores estándares jurisprudenciales la tasa de 8% aplicable al valor de los actos (base imponible) de enajenación o importación de los alimentos no básicos (objeto) enlistados en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, en la medida en que guarda coherencia entre el objeto, la base y el fin del impuesto, ya que si lo que buscó gravar el legislador son los alimentos no básicos a partir del valor de su enajenación o importación, con la finalidad de inhibir o desincentivar su consumo, al ser una de las causas que generan obesidad o sobrepeso, resulta razonable que, dentro del amplio margen de configuración que tiene el legislador, haya elegido el citado coeficiente porcentual.

490. En efecto, si se compara *ad intra* de la Ley del IEPS la tasa del 8% aplicable al valor de la enajenación o importación de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, con el resto de las tasas aplicables a otras bases imponibles, por ejemplo, las que rigen para la enajenación de bebidas por su contenido alcohólico y cerveza (que va del 26.5% si tiene hasta 14 grados Gay Lusac, pasando por el 30% si tiene de 14 hasta 20 grados Gay Lusac o 53% si tiene más 20 grados Gay Lusac), alcohol, alcohol desnaturalizado y mieles cristalizables (50%), cigarros (160%), puros y otros tabacos labrados (160%), puros y otros tabacos labrados hechos enteramente a mano (30.4%), incluso existe una cuota de $0.35 centavos por cada cigarro enajenado o importado; bebidas energizantes (25%), se advierte que en atención a la materia gravable (alimentos no básicos) el

coeficiente porcentual de 8 puntos resulta razonable, pues permite hacer mesurable la medida impositiva para que cumpla con la finalidad buscada con su establecimiento. Además si se compara *ad extra* dicha tasa con la que rige, por ejemplo, para el caso de la enajenación de algunos alimentos previstos en el artículo 2 de la Ley del IVA vigente en 2014, que es del 16%, también se advierte que resulta razonable para gravar la manifestación de riqueza que se revela a partir de la enajenación o importación de alimentos no básicos.

491. Sumado a lo expuesto, como se ha visto, la medida impositiva analizada, incluida la tasa, no transgrede los derechos a la legalidad tributaria, seguridad jurídica, competencia legislativa, razonabilidad, por lo que su fijación por parte del legislador en el coeficiente porcentual indicado no viola el derecho a la proporcionalidad tributaria.

492. Así, esta Suprema Corte ha resuelto que para que un impuesto respete, de manera genérica, el principio de proporcionalidad, debe establecerse un mecanismo que prevea una tasa progresiva, dado que un pronunciamiento en tal sentido se ha vertido para el caso de impuestos directos personales, como resulta ser el impuesto sobre la renta de personas físicas, pero no para impuestos indirectos, como es el caso el impuesto especial sobre producción y servicios.

493. Incluso, en la jurisprudencia P./J. 31/97,[163] esta Suprema Corte ha sostenido que el artículo 31, fracción IV, constitucional, impone la obligación de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, pero sea cual fuere el criterio interpretativo que se adopte, en la expresión "de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" tiene perfecta cabida no sólo la tasa progresiva, sino también la proporcional, ya que el precepto constitucional en cita no prohíbe la instauración de las tasas proporcionales, y menos aún consigna que sólo mediante el establecimiento de tasas progresivas se satisfagan los principios tributarios contenidos en el mismo.

---

[163] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, mayo de 1997, página 59, de rubro: "RENTA. LA TASA FIJA DEL 35% QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, NO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

494. Ello es así, en razón de que el pago de tributos en proporción a la riqueza gravada, se puede conseguir mediante la utilización de tasas progresivas, pero también con tasas proporcionales, como sucede en el caso del impuesto sobre la renta a cargo de las sociedades mercantiles, pues en la composición legal de la base gravable se tiene en cuenta, como ocurre en el impuesto de que se trata, la distinta aptitud contributiva de la riqueza delimitada por medio de los componentes que determinan el contenido económico del hecho imponible.

495. De esa manera, si la finalidad del impuesto es inhibir o desincentivar el consumo de alimentos no básicos, el legislador no debió establecer la tasa del impuesto en relación con la densidad calórica expresada en kilocalorías, ya que la premisa del argumento de las recurrentes resulta falsa, pues el objeto del tributo lo es la enajenación o importación de alimentos no básicos, por lo que todos los argumentos que derivan de esa premisa se tornan inoperantes. En este sentido es aplicable la ya citada jurisprudencia 2a./J. 108/2012.

Inconstitucionalidad de la limitante para realizar el acreditamiento, prevista en el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS

496. En otra tesitura, resultan **infundados** los argumentos contenidos en el inciso **b)**, relativos a que el Juez de amparo omitió el estudio del concepto de violación referente a que la mecánica del impuesto por la enajenación de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, no permite el acreditamiento del impuesto causado por la enajenación de bienes por los que se modificó su estado, forma o composición.

497. Lo infundado de dicho argumento radica en que, contrariamente a lo que aducen las recurrentes, el Juez de amparo sí se pronunció respecto a dichos argumentos considerándolos fundados y concediéndoles el amparo y protección de la Justicia Federal contra el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS.

498. En efecto, en el considerando **octavo** de la sentencia recurrida, el Juez de amparo después de sintetizar el concepto de violación cuarto de la demanda de amparo de las quejosas y lo relativo al tema del acreditamien-

to desde la perspectiva jurisprudencial[164] de esta Segunda Sala de la Suprema Corte, resolvió, en síntesis, que dicho concepto resultaba fundado, pues esta Segunda Sala, al examinar el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS vigente en 2003, determinó que dicha porción normativa transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, al condicionar el acreditamiento del impuesto al hecho de que no se haya modificado el estado, forma o composición de los bienes que se enajenen, debido a que esa condición constituye un elemento ajeno a la mecánica del acreditamiento, tal y como se sostuvo en la jurisprudencia 2a./J. 129/2005.[165]

499. Así, después de transcribir la ejecutoria por la que se estableció la mencionada jurisprudencia y la exposición de motivos de los preceptos reclamados, así como las consideraciones de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, concluyó que de tales elementos la limitante del acreditamiento relativa a que los bienes se enajenen sin haber modificado su estado, forma o composición, no encuentra justificación en el proceso legislativo, ya que la citada Comisión de Hacienda, solamente expuso que si adicionaba el inciso J) a la fracción I del artículo 2o. de la ley, para establecer la lista de alimentos gravados que tuvieran densidad calórica de 275 kilocalorías o más, por cada 100 gramos, que la tasa aplicable sería de 5% y que, de esta forma quedaría gravados en toda la cadena comercial la enajenación de los productos listados, así como su importación, agregando que el impuesto trasladado sería acreditable a efectos de evitar el efecto acumulativo o en cascada, de forma tal que, sólo gravara el incremento del valor de estos bienes en cada etapa de la cadena comercial.

---

[164] Al respecto, citó la tesis aislada 2a. LXXXIV/2009, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 227, de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ACREDITAMIENTO EN EL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO FORMA PARTE DE SU MECÁNICA IMPOSITIVA Y, POR ENDE, NO ES UN BENEFICIO QUE CONCEDIÓ EL LEGISLADOR."

[165] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 51, de rubro: "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, AL CONDICIONAR EL ACREDITAMIENTO DEL TRIBUTO AL HECHO DE QUE NO SE HAYA MODIFICADO EL ESTADO, FORMA O COMPOSICIÓN DE LOS BIENES QUE SE ENAJENEN, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."

500. Sin embargo, no se dieron motivos o razones para imponer la limitante que se analiza, de ahí que tal y como lo hacen valer las quejosas, la fracción II del artículo 4o. de la Ley del IEPS, desconoce su verdadera capacidad contributiva, al impedirles el acreditamiento del impuesto de los bienes que enajenan (sic) cuando han modificado su estado, forma o composición (salvo los casos detallados), pues dicha limitante modifica el monto de la obligación tributaria a cargo, obligando a enterar al fisco un gravamen que no es fiel reflejo de la citada capacidad.

501. Por tales razones, en el considerando **octavo** de la sentencia recurrida, el Juez de Distrito concedió el amparo solicitado para el efecto consistente en que se le permita a las quejosas el acreditamiento del impuesto por la adquisición de los bienes a que se refiere el inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, así como el pagado por el contribuyente en la importación de dichos bienes aun cuando se haya modificado su estado, forma o composición.

502. Ahora, tales consideraciones y efectos del amparo, como se adelantó, tanto la Cámara de Diputados como el presidente de la República las impugnan en una porción del agravio **único** y en los agravios **tercero**, **cuarto** y **quinto**, respectivamente.

503. La Cámara de Diputados hace valer, en esencia, que la jurisprudencia 2a./J. 19/2005, por la que se declaró inconstitucional el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS vigente en 2013, no guarda relación jurídica con las quejosas, porque esta Suprema Corte resolvió una situación ajena y diferente, esto es, los bienes que importan y, en su caso, enajenan –sin conceder que lo hagan– las quejosas, tiene una composición y naturaleza distinta a los analizados en la referida jurisprudencia.

504. Ello, porque los bienes que enajenan las peticionarias de amparo no guardan la característica de que sea indispensable el modificar su estado, forma o composición, por lo que es evidente que no deben recibir el mismo tratamiento que el otorgado a las bebidas alcohólicas a granel o sus concentrados, así como a los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que sean utilizados para preparar bebidas saborizadas.

505. De ahí que el tratamiento del impuesto atienda fundamentalmente al tipo de bienes, por lo que de esta forma el sujeto del impuesto será el productor e importador de bienes y, en su caso, el prestador de servicios, en atención a que grava únicamente la primera enajenación o importación, ya que se genera solamente en la primera etapa de comercialización o la venta de primera mano.

506. Por su parte, el presidente de la República, en síntesis, alega en el agravio **tercero** que la sentencia recurrida resulta ilegal porque el Juez de amparo omitió analizar la fracción II del artículo 4o. de la Ley del IEPS en relación con la regla I.5.2.12, de la primera resolución de la RMF para 2014, ya que de haberlo hecho se habría percatado de que conforman una unidad normativa, por lo que no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, al relevar a los contribuyentes de la condicionante legal y permitir el acreditamiento del impuesto.

507. En el agravio **cuarto**, de manera destacada, aduce que el Juez de amparo concedió el amparo a las quejosas a partir de una apreciación equivocada de lo dispuesto en el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, ya que dicho artículo permite el acreditamiento siempre y cuando (o con la condición) de que no se modifique la naturaleza del insumo que da origen al producto final, y por el cual ya se haya pagado el impuesto.

508. Por tanto, si las quejosas prueban que el insumo por el que se paga el impuesto es el mismo que pretende acreditar, entonces no existe imposibilidad alguna para llevar a cabo el acreditamiento, pues se estará cumpliendo cabalmente con lo dispuesto en la fracción II del artículo 4o. de la Ley del IEPS.

509. En el agravio **quinto** esgrime, en lo fundamental, que es ilegal que el Juez de amparo haya aplicado la jurisprudencia 2a./J. 129/2005 para conceder el amparo a las quejosas, en la medida en que el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS vigente en 2014 es un nuevo acto legislativo, por lo que no resulta aplicable la jurisprudencia citada.

510. Lo anterior porque esta Segunda Sala de la Suprema Corte ha resuelto en el amparo directo en revisión 343/2009, el 24 de junio de ese año, que la jurisprudencia 2a./J. 34/2006 no resulta aplicable a la legislación vigente en 2006, por tratarse de un nuevo acto legislativo, dado que dicha jurisprudencia

no era temática, sino corresponde a una norma distinta a la combatida, además de que los problemas jurídicos a discusión son distintos.

511. Los compendiados agravios resultan **infundados**.

512. Lo anterior, porque de diversa forma a lo que alega la Cámara de Diputados, la jurisprudencia 2a./J. 19/2005, por la que se declaró inconstitucional el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, sí guarda relación con las peticionarias de amparo, dado que los bienes que importan y, en su caso, enajenan tienen la misma composición y naturaleza que los analizados en dicha jurisprudencia.

513. Para arribar a la anterior conclusión debe señalarse que en la jurisprudencia 2a./J. 129/2005, invocada por el Juez de amparo para conceder la tutela federal a las quejosas, esta Segunda Sala declaró inconstitucional el artículo 4o., fracción II,[166] de la Ley del IEPS anterior a su texto vigente en 2014, que disponía que para que sea acreditable el impuesto especial sobre producción y servicios los bienes deben enajenarse sin haber modificado su

[166] "**Artículo 4o.** Los contribuyentes a que se refiere esta ley, pagarán el impuesto a su cargo, sin que proceda acreditamiento alguno contra dicho pago, salvo en los supuestos a que se refiere el siguiente párrafo.
"Únicamente procederá el acreditamiento del impuesto trasladado al contribuyente por la adquisición de los bienes a que se refieren los incisos A), G) y H) de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, así como el pagado por el propio contribuyente en la importación de los bienes a que refieren los incisos A), C), D), E), G) y H), de dicha fracción, siempre que sea acreditable en los términos de la citada ley.
"...
"El acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta ley, las tasas a que se refiere la fracción I, incisos A), G) y H) del artículo 2o. de la misma. Se entiende por impuesto acreditable, un monto equivalente al del impuesto especial sobre producción y servicios efectivamente trasladado al contribuyente o el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación, exclusivamente en los supuestos a que se refiere el párrafo anterior, en el mes al que corresponda.
"Para que sea acreditable el impuesto especial sobre producción y servicios en términos de los párrafos que anteceden, deberán reunirse los siguientes requisitos:
"…
"**II.** Que los bienes se enajenen sin haber modificado su estado, forma o composición, salvo que se trate de bebidas alcohólicas a granel o de sus concentrados."

estado, forma o composición, salvo que se trate de bebidas alcohólicas y sus concentrados, lo que transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, porque esa condición constituye un elemento ajeno a la mecánica de acreditamiento.

514. Además, tal determinación legislativa tampoco encuentra su razón de ser en el proceso legislativo que le dio origen, lo cual motiva que se desconozca la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo, al impedirle efectuar el acreditamiento de los bienes que enajena, concretamente de los concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que al diluirse permitan obtener refrescos, bebidas hidratantes o rehidratantes que utilicen edulcorantes distintos al azúcar de caña, en tanto que, la obtención de dichas bebidas requiere, necesariamente, que los indicados concentrados sean modificados para obtener el producto final, alterando así el monto de la obligación tributaria a su cargo y vinculándolo a enterar al fisco un gravamen que, como se dijo, no es fiel reflejo de su capacidad contributiva.

515. En este tenor esta Segunda Sala estimó que el efecto de la Protección Federal concedida consiste en que al contribuyente se le permita efectuar el acreditamiento del tributo por la adquisición de los bienes a que se refieren los incisos G) y H) de la fracción I del artículo 2o. de la ley señalada, así como el pagado por el propio contribuyente en la importación de dichos bienes, aun cuando hayan variado su estado, forma o composición.

516. El artículo 4o., fracción II,[167] de la Ley del IEPS para 2014, sigue estableciendo como regla general la prohibición de acreditamiento alguno contra el pago del impuesto, previendo distintas excepciones al respecto. Dentro de

---

[167] "**Artículo 4o.** Los contribuyentes a que se refiere esta ley, pagarán el impuesto a su cargo, sin que proceda acreditamiento alguno contra dicho pago, salvo en los supuestos a que se refiere el siguiente párrafo.
"Únicamente procederá el acreditamiento del impuesto trasladado al contribuyente por la adquisición de los bienes a que se refieren los incisos A), F), G), I) y **J)** de la fracción I del artículo 2o. de esta ley, así como el pagado por el propio contribuyente en la importación de los bienes a que se refieren los incisos A), C), D), E), F), G), H), I) y **J)** de dicha fracción, siempre que sea acreditable en los términos de la citada ley.

éstas se señala la relativa a que únicamente procederá el acreditamiento trasladado al contribuyente por la adquisición, entre otros, de los bienes previstos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, es decir, de los alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos; así como el pagado por el propio contribuyente en la importación de los citados bienes. Esta excepción se introdujo para el ejercicio 2014 porque con anterioridad no existía el impuesto a la enajenación o importación de alimentos no básicos.

517. Asimismo, la citada porción normativa establece distintos requisitos para que sea acreditable el impuesto, de entre los cuales destaca, para lo que aquí interesa, el relativo a que los bienes se enajenen sin haber modificado su estado, forma, o composición, a excepción de las bebidas alcohólicas a granel o de sus concentrados, así como de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que sean utilizados para preparar bebidas saborizadas.

518. La modificación a la fracción II del artículo 4o. de la Ley del IEPS para 2014, únicamente consistió en agregar una excepción al requisito para que el impuesto sea acreditable, pues con anterioridad únicamente existía la referente a las bebidas alcohólicas a granel o de sus concentrados, y a partir de la citada anualidad y a raíz de la declaratoria de inconstitucionalidad de

---

"El acreditamiento consiste en restar el impuesto acreditable, de la cantidad que resulte de aplicar a los valores señalados en esta ley, las tasas a que se refiere la fracción I, incisos A), F), I) y **J)** del artículo 2o. de la misma, o de la que resulte de aplicar las cuotas a que se refieren los artículos 2o., fracción I, incisos C), segundo y tercer párrafos, G) y H) y 2o.-C de esta ley. Se entiende por impuesto acreditable, un monto equivalente al del impuesto especial sobre producción y servicios efectivamente trasladado al contribuyente o el propio impuesto que él hubiese pagado con motivo de la importación, exclusivamente en los supuestos a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, en el mes al que corresponda.

"Para que sea acreditable el impuesto especial sobre producción y servicios en términos de los párrafos que anteceden, deberán reunirse los siguientes requisitos:

"…

"**II.** Que los bienes se enajenen sin haber modificado su estado, forma o composición, salvo que se trate de bebidas alcohólicas a granel o de sus concentrados, **así como de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores, que sean utilizados para preparar bebidas saborizadas**." (**Énfasis** y subrayado añadidos)

dicha fracción, en aras de purgar el vicio advertido, también se previó la de concentrados, polvos, jarabes, esencias o extractos de sabores que sean utilizados para preparar bebidas saborizadas.

519. En ese orden de ideas es fácil concluir que en realidad el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS para 2014 no ha sufrido modificación sustancial alguna respecto al requisito para que el impuesto sea acreditable, relativo a que los bienes se enajenen sin haber modificado su estado, forma o composición, de modo que, siguen rigiendo las razones que esta Suprema Corte sostuvo para declarar su inconstitucionalidad por violación al principio de proporcionalidad tributaria contenidas en la jurisprudencia 2a./J. 129/2005, dado que el citado requisito resulta ajeno a la mecánica de acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios.

520. Además, como lo estimó el Juez primario, no existe razón alguna en el proceso legislativo que le dio origen que justifique el citado requisito para que sea acreditable el impuesto, por el contrario, en la iniciativa de ley por la que, por una parte, se creó el impuesto que se analiza y, por otra, por la que se reformó el citado artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, el legislador fue concluyente, al establecer que se permitiría el acreditamiento del impuesto,[168] sin hacer mención a la justificación de la limitante que se establece en el precepto y porción normativa mencionados. Por ende, se desconoce la verdadera capacidad contributiva del sujeto pasivo. Al respecto, son aplicables la tesis aisladas 1a. LXX/2006[169] y 2a. IV/2007.[170]

---

[168] "De esta forma quedarán gravados en toda la cadena comercial la enajenación de los productos listados, así como su importación. El impuesto trasladado será acreditable a efecto de evitar el afecto acumulativo o en cascada, de forma tal que sólo se gravará el incremento de valor de estos bienes en cada etapa de la cadena comercial.". Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, año XVI, número 3887-IX, 17 de octubre de 2013, p. CCLXXIV.

[169] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, abril de 2006, página 156, de rubro: "JURISPRUDENCIA. LA REFORMA SUSTANCIAL DE LOS PRECEPTOS LEGALES A QUE SE REFIERE, LA HACEN INAPLICABLE PARA LOS CASOS QUE VERSAN SOBRE TALES NORMAS."

[170] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, febrero de 2007, página 741, de rubro: "JURISPRUDENCIA SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA FISCAL. PROCEDE SU APLICACIÓN MIENTRAS ÉSTA NO SEA REFORMADA."

521. En ese orden de ideas, tanto los alimentos no básicos establecidos en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS como los diversos concentrados, polvos, jarabes, esencial o extractos de sabores, que sean utilizados para preparar bebidas saborizadas, previstas en los artículos 2o., fracción I, inciso G) y 4o., fracción II, del citado ordenamiento legal, con independencia de sus diferencias intrínsecas, **sí guardan como características compartida o común la modificación de su estado natural para que su enajenación o importación quede gravada con el impuesto especial sobre producción y servicios**.

522. Efectivamente, por poner un ejemplo, para que se grave como alimento no básico en términos del invocado artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, a las botanas (1) y, en consecuencia, se pague el impuesto por su enajenación o importación, el productor requiere insumos para poder elaborarlas, como lo son determinados ingredientes (harinas, semillas, tubérculos, cereales, granos y frutos) con ciertas características (sanos y limpios) que se encuentren sujetos a algún proceso (fritos, horneados o tostados) en el que se les adicione otros ingredientes o aditivos para alimentos (sal u otros), o cuando uno de esos ingredientes (semillas) de las botanas, sea parte de un alimento (fruto comestible de plantas o árboles), con los mismos elementos mencionados (características, procesos y adiciones).

523. De esa forma, entonces, como se dijo, no existe razón alguna para condicionar el acreditamiento del impuesto por la enajenación o importación de los alimentos no básicos, a que no se haya modificado su estado forma o composición, pues es un hecho notorio y evidente que el productor de los mismos utilizó materias primas o insumos para elaborarlos, de manera que, en caso de que haya pagado el impuesto, los contribuyentes que enajenen o importen tales alimentos tiene el derecho a acreditarlo, ya que de otra manera no podrían ser objeto del impuesto, en la medida en que el legislador no buscó desincentivar el consumo de tal o cual ingrediente per se, sino precisamente el producto final de un proceso de elaboración consistente en los alimentos no básicos (botanas, productos de confitería, chocolate y demás productos derivados del cacao, flanes y pudines, dulces de fruta y hortalizas, cremas de cacahuate y avellanas, dulces de leche, alimentos preparados a base de cereales, helados, nieves y paletas de hielo).

524. En consecuencia, y como también se dijo, al margen del tipo de bienes que se gravan por el impuesto, no se justifica un distinto tratamiento entre los mencionados para efectos de poder ejercer el derecho al acreditamiento del impuesto, dado que no existe razón alguna que lo justifique, máxime que el mencionado derecho es parte integral de la mecánica de cálculo del mismo y no una concesión graciosa del legislador.

525. También es **infundado** el agravio **tercero** del presidente de la República, dado que, como se vio al analizar la causal de improcedencia relativa a la cesación de efectos del artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, por existir la regla I.5.2.12 de la primera resolución de la RMF para 2014, que permite el acreditamiento del impuesto, el Juez de Distrito no se encontraba obligado a analizar dicha regla, en razón de que, como se dijo, no es factible, jurídicamente hablando, subsanar la inconstitucionalidad del mencionado artículo mediante una simple regla general administrativa, pues además, que se estaría modificando la ley sin observar las previsiones constitucionales para tal efecto, también se estaría incluyendo supuestos normativos no previstos en la ley, no obstante que dichos supuestos sean en beneficio del contribuyente, ya que es precisamente la fuente normativa de la que emergen (RMF), la que implica que en cualquier momento se puedan desconocer y, por ende, afectar su esfera jurídica, desconociendo la violación al principio de proporcionalidad tributaria que se ha sostenido jurisprudencialmente.

526. De igual forma, tampoco asiste razón al presidente de la República en su agravio **cuarto**, ya que el Juez de amparo no apreció equivocadamente el concepto de violación cuarto de las quejosas, por el que les concedió el amparo de la Justicia Federal, ya que justamente la condicionante prevista en el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS, para ejercer el derecho al acreditamiento, consistente en que no se modifique la naturaleza del insumo que se utilice para la elaboración de alimentos no básicos, no encuentra justificación alguna y sí, por el contrario, subvierte el principio de proporcionalidad tributaria, desconociendo la capacidad contributiva.

527. Por ende, no es necesario que las quejosas prueben que el insumo por el que se paga el impuesto es el mismo que pretenden acreditar, dado que, como se dijo, no existe justificación para exigir ese requisito para ejercer el derecho de acreditamiento.

528. Finalmente, tampoco tiene razón el presidente de la República en el agravio **quinto**, toda vez que no resulta ilegal que el Juez de amparo haya aplicado la jurisprudencia 2a./J. 129/2005 para conceder el amparo a las quejosas, ya que el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS vigente en 2014, no es un nuevo acto legislativo, pues, como se dijo, no ha sufrido modificación sustancial alguna respecto al requisito para que el impuesto sea acreditable, relativo a que los bienes se enajenen sin haber modificado su estado, forma o composición, de modo que siguen rigiendo las razones que esta Suprema Corte sostuvo para declarar su inconstitucionalidad por violación al principio de proporcionalidad tributaria contenidas en la citada jurisprudencia, dado que el citado requisito resulta ajeno a la mecánica de acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios.

529. Por ende, al no haber sido reformado sustancialmente el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS; las razones de la jurisprudencia 2a./J. 129/2005 siguen rigiendo, por lo que se encuentra ajustada a derecho su aplicación por parte del Juez de amparo.

530. Asimismo, no resulta aplicable lo resuelto por esta Segunda Sala al fallar el amparo directo en revisión 343/2009, dado que en ese supuesto se resolvió que la jurisprudencia 2a./J. 34/2006[171] no era temática, dado que correspondía una norma distinta a la que versó dicho pronunciamiento jurisprudencial y a que se trataba de problemas jurídicos distintos, y no, como lo aduce el presidente de la República, a que se trate de un nuevo acto legislativo, más aún que en este caso, la jurisprudencia 2a./J. 129/2005 es específica respecto a la inconstitucionalidad del artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS por transgredir el principio de proporcionalidad tributaria.

---

[171] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 420, de rubro: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 2o.-A, FRACCIÓN I, INCISO B), NUMERAL 1, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, QUE ESTABLECE UN TRATAMIENTO DIFERENCIADO AL GRAVAR CON LA TASA DEL 0% LA ENAJENACIÓN DE ALIMENTOS EN ESTADO SÓLIDO O SEMISÓLIDO Y CON LA DEL 10% O 15% A LOS ALIMENTOS EN ESTADO LÍQUIDO, VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 1996)."

Derecho a la alimentación

531. En el agravio **sexto** la recurrente arguye, en esencia, que la sentencia combatida es contraria a derecho, toda vez que el Juez de Distrito resolvió que las disposiciones reclamadas no violan el derecho a la alimentación adecuada previsto en el artículo 4o. de la Constitución.

532. El derecho a la alimentación adecuada previsto en los artículos 4o. de la Constitución, en relación con los artículos 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH en lo que sigue), 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC en adelante) y 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), obligan al Estado Mexicano a emitir leyes y decretos en materia impositiva, así como adoptar cualquier otra medida que garantice tal derecho.

533. Así, contrariamente a lo que resolvió el Juez de amparo, el derecho a la alimentación no se limita ni refiere a que únicamente puedan hacerlo valer los gobernados, sino que se extiende a todos los aspectos de la alimentación, específicamente a la obligación del Estado de crear mecanismos económicos e impositivos que garanticen sus intereses a los productores de alimentos.

534. Lo anterior tiene lógica, porque no es factible que el Estado garantice una adecuada alimentación si no salvaguarda a su vez los intereses de los productores de alimentos, como se señala en las directrices de la FAO, que explican el alcance del artículo 11 del PIDESC, en la medida en que los productores efectúen una correcta producción y comercialización de sus productos con las herramientas económicas e impositivas que le imponga el Estado, estará intrínsecamente relacionada con la consecución de una alimentación adecuada a la sociedad mexicana.

535. Por otra parte, las disposiciones reclamadas violan el derecho a la alimentación adecuada, ya que contrariamente a lo resuelto por el Juez de Distrito, los alimentos de alta densidad calórica no son productos que generan sobrepeso y obesidad por sí mismos, sino que son diversos factores los que los producen.

536. Lo expuesto se corrobora con los informes de la OMS en donde se sostiene que los crecientes índices de sobrepeso, obesidad y enfermedades crónicas asociadas tienen su naturaleza en el rompimiento del equilibrio energético, al ingerir, a través de los alimentos, más energía de la que gasta mediante la actividad física, lo cual deriva, esencialmente, de la adopción de estilos de vida poco saludables.

537. Asimismo, los especialistas señalan que el sobrepeso y la obesidad responden a la interacción de la influencia de factores genéticos, sociales, conductuales, psicológicos, metabólicos, celulares, moleculares, entre otros, favorecido por un desorden alimenticio y la falta de actividad física motivo del sedentarismo, lo que conlleva a la acumulación de grasas.

538. Además, las normas reclamadas no se contraponen con el derecho a la salud, pues éste tiene un ámbito de aplicación más amplio, no obstante ello, el Juez de amparo sostiene que con el impuesto impugnado se tutela el citado derecho, siendo que al contrario, con el impuesto se viola el derecho a la alimentación. Esto es, el que los contribuyentes no tengan acceso a una alimentación adecuada implica que se viole su derecho a la salud, dado que estos derecho no se contraponen.

539. Lo anterior porque el Juez de amparo puso como ejemplo de medidas para proteger la salud, la prohibición de venta de drogas o la imposición del cinturón de seguridad, medidas que no son comparables con el caso del impuesto, pues en el caso de las drogas es un producto nocivo para la salud, tan es así que está prohibida su venta.

540. En el agravio **décimo tercero** aduce la recurrente, en síntesis, que el Juez de amparo no se pronunció respecto al argumento formulado en su concepto de violación sexto, relativo a que las disposiciones impugnadas, al establecer el impuesto a una tasa del 8% generan un incremento en los precios del mercado que obstaculiza el derecho a la alimentación.

541. Los referidos motivos de queja resultan **infundados** e **inoperantes**.

542. El Juez de Distrito estimó infundados los argumentos que formuló la quejosa en su concepto de violación sexto, tendentes a poner de mani-

fiesto la violación al derecho a la alimentación, las razones para ello fueron las siguientes:

543. Partió de que uno de los motivos para establecer el impuesto impugnado fue desalentar el consumo de alimentos calóricos por considerarlos dañinos para la salud, tal y como se desprende de la exposición de motivos, específicamente para combatir la obesidad. Así, el impuesto combatido tiene una finalidad recaudatoria pero también extrafiscal de índole social.

544. Así, estimó que de tomarse en cuenta que la intención de desincentivar el consumo de alimentos no básicos, no sólo obedece a la importancia involucrada en la promoción de la salud pública, sino también al derecho a la protección de la salud.

545. Por ello, si el impuesto provoca un aumento en el precio de los alimentos no básicos, que los hace inalcanzables para los consumidores y provoca que se afecte a los productores, ello no viola el derecho a la alimentación, sino constituye una medida de protección a la salud de la sociedad, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional. Estas medidas son de corte tutelar o proteccionista e implican una intervención coactiva en el comportamiento de las personas, de ahí que el gravamen actúe como un sobreprecio para desincentivar el consumo de tales alimentos.

546. El orden jurídico mexicano establece estas medidas como son la prohibición de venta de drogas, la imposición del uso del cinturón de seguridad o leyes encaminadas a combatir el alcoholismo, entre otras, con el objetivo de proteger la salud.

547. Ahora, contrariamente a lo que aducen las recurrentes las disposiciones reclamadas no transgreden el derecho a la alimentación en la medida en que, con independencia de lo correcto o no de las razones que manifestó el Juez de amparo para desestimar su concepto de violación, el citado derecho a la alimentación únicamente es aplicable a los gobernados personas físicas y no a las personas morales, como las revisionistas.

548. Ello es así, pues como lo ha sostenido esta Suprema Corte en la tesis aislada P. I/2014 (10a.),[172] si bien el vocablo "persona" contenido en el artículo 1o. de la Constitución comprende a las personas morales, la titularidad de los derechos fundamentales dependerá necesariamente de la naturaleza del derecho en cuestión y, en su caso, de la función o actividad de aquéllas.

549. En esa medida, el Juez constitucional deberá determinar, en cada caso concreto, si un derecho les corresponde o no, pues si bien, existen derechos que sin mayor problema argumentativo pueden atribuírseles, por ejemplo, los de propiedad, de acceso a la justicia o de debido proceso, existen otros que, evidentemente, corresponden sólo a las personas físicas, al referirse a aspectos de índole humana como son los derechos fundamentales a la salud, a la familia o a la integridad física.

550. Pero además, existen otros derechos respecto de los cuales no es tan claro definir si son atribuibles o no a las personas jurídicas colectivas, ya que, más allá de la naturaleza del derecho, su titularidad dependerá del alcance y/o límites que el juzgador les fije, como ocurre con el derecho a la protección de datos personales o a la libertad ideológica.

551. Lo expuesto no implica que en el caso de que atendiendo a la naturaleza del derecho y a la función o actividad de las personas jurídicas, es decir, a las distintas modulaciones del derecho en el caso concreto, una vez que se determine su titularidad, no se deba interpretar bajo el principio *pro personae* o más favorable a la persona, tal y como este Máximo Tribunal lo ha sostenido en la jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a).[173]

---

[172] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 273 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas», de título y subtítulo: "PERSONAS MORALES. LA TITULARIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES QUE LES CORRESPONDE DEPENDE DE LA NATURALEZA DEL DERECHO EN CUESTIÓN, ASÍ COMO DEL ALCANCE Y/O LÍMITES QUE EL JUZGADOR LES FIJE."

[173] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo I, marzo de 2015, página 117 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de marzo de 2015 a las 9:00 horas», de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. ES

552. En el caso, el derecho a la alimentación únicamente es aplicable a las personas físicas (gobernados) y no a las personas jurídicas, lo que conlleva a que esta Suprema Corte determine cuál es la naturaleza de dicho derecho y como se relaciona, en su caso, con la función o actividad, en particular, de las quejosas.

553. De inicio, en el Estado Mexicano existen dos fuentes en las cuales se establecen derechos humanos y sus garantías, por una parte, en la Constitución y, por otra, en los tratados internacionales de los que sea parte.

554. Para que todas las personas sean titulares de los citados derechos y garantías establecidas tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, la Ley Fundamental establece un requisito formal consistente en que el Estado Mexicano sea parte de estos últimos. Esto es, que se hayan celebrado de conformidad con el procedimiento previsto en la Convención de Viena sobre la celebración de tratados[174] suscrita por el Estado Mexicano, a través del presidente de la República y con aprobación del Senado de la República, con fundamento en los artículos 89, fracción X y 76, fracción I, de la Ley Fundamental, así como en lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados.

555. Cabe señalar que el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías no es absoluto, sino que comporta restricciones y limitaciones que se establecen tanto en la misma Ley Fundamental y tratados internacionales, como en la legislación nacional.

556. Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 1o. constitucional prevé el principio pro persona como un canon de interpretación de las disposiciones de derechos humanos contenidas en los referidos ordenamientos en la materia, favoreciendo en todo momento la protección más amplia, lo que implica que dicho principio sirve como criterio de selección del precepto de

---

APLICABLE RESPECTO DE LAS NORMAS RELATIVAS A LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS QUE SEAN TITULARES LAS PERSONAS MORALES."

[174] Publicada DOF el 14 de febrero de 1945.

derecho aplicable y, a partir del mismo se determinará su contenido y alcance, principio que también opera tratándose de restricciones a éste, tal y como lo ha reconocido esta Suprema Corte en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.)[175] y en la tesis aislada 1a. XXVI/2012 (10a.).[176]

557. Finalmente, el párrafo tercero del aludido numeral impone la obligación a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, de llevar a cabo determinadas acciones (promover, respetar, proteger y garantizar) para con los derechos humanos, bajo diversos principios (universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad), lo que a su vez involucra que en caso de que se violen dichos derechos, el Estado debe realizar determinadas conductas (prevenir, investigar, sancionar y reparar) para resarcir la transgresión en los términos previstos en la ley.

558. En este contexto, como cuestión metodológica previa, en aras de determinar si la medida impositiva contenida en los preceptos reclamados cumple o no, tanto con el principio pro persona, como con la obligación constitucional prevista en el artículo 1o., resulta imprescindible determinar cuál es el estándar de contraste normativo para verificar su constitucionalidad, es decir, cuál es el más es idóneo o que propende a obtener la mayor protección, en la medida en que la selección de aquél determinará ésta.

559. Lo anterior, porque en la especie la quejosa recurrente alega la violación al derecho a la alimentación previsto no sólo en el artículo 4o. constitucional, sino también en los artículos 11 del PIDESC y 12 del Protocolo de San Salvador.

560. Así, si –como se dijo– el principio pro persona o *pro homine* consiste en un parámetro constitucional en la interpretación de los derechos

---

[175] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, que lleva por título y subtítulo: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE."

[176] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 659, de título y subtítulo: "PRINCIPIO *PRO PERSONAE*. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL."

humanos que en todo momento buscará la mayor protección, entonces dicho principio impone la obligación a este Tribunal Constitucional de verificar cuál es el ordenamiento normativo que prevé una mayor protección en términos de elementos de regulación normativa del derecho humano que se aduce conculcado, en el caso, el derecho de propiedad. Esta forma de proceder, por lo demás, se ha utilizado por la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 173/2012,[177] y el amparo directo en revisión1016/2015.[178]

561. Ahora, para tal efecto se procede a insertar un esquema comparativo entre la Ley Fundamental mexicana y los instrumentos internacionales en los que se establece el derecho a la alimentación:

[177] Resuelto en sesión de 6 de febrero de 2013 por mayoría de 3 votos de los Ministros Sánchez Cordero, Cossío Díaz (ponente) y Zaldívar Lelo de Larrea.

[178] Resuelto en sesión de 11 de noviembre de 2015 por unanimidad de votos, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales[179]	Protocolo de San Salvador[180]
"**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. "… "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará."	"**Artículo 11** "**1.** Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento."	"**Artículo 12** "Derecho a la alimentación "**1.** Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. "**2.** Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia."

562. Del análisis comparativo al esquema propuesto, se concluye que en términos de los elementos de regulación normativa cualquiera de los ordenamientos invocados propende a otorgar protección al derecho a la alimentación,[181] en virtud de que establecen componentes esenciales mínimos que lo

[179] Publicado en el DOF el 12 de mayo de 1981.

[180] Publicado en el DOF el 1 de septiembre de 1998.

[181] Existen diversos instrumentos internacionales de los cuales el Estado Mexicano no es parte y, por tanto, no tiene de carácter obligatorio en materia de derechos humanos y que también con-

conforman y que guardan similitud (nutritiva, suficiente, de calidad, que originen un nivel adecuado de vida, al más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual), así como obligaciones para tal efecto a cargo del Estado, lo que permite un trato e interpretación homogéneos para efectos de servir como parámetros de validez y cumplir con las obligaciones estatales en este rubro.

563. De esa forma, entonces, se cumple cabalmente con el contenido del artículo 1o. constitucional, pues se elige el estándar de contraste normativo que regula con mayores elementos y de mejor forma el derecho a la alimentación, que en el caso resulta ser el artículo 4o. constitucional conjuntamente con los artículos 11 del PIDESC y 12 del Protocolo de San Salvador.

564. Ello, porque como se verá enseguida, el Órgano Reformador de la Constitución para introducir el derecho a la alimentación en el artículo 4o. constitucional, tomó en cuenta los referidos preceptos de fuente internacional, de manera que no es factible pasarlos por alto ni limitar el alcance de dicho derecho únicamente al Texto Constitucional, cuando lo que debe buscarse es que tenga un efecto expansivo que irradie todas sus consecuencias en la población.

565. En la iniciativa de reforma constitucional presentada por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados se manifestaron los siguientes motivos para reformar el artículo 4o.:

---

tienen una regulación normativa del derecho a la propiedad privada, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 25). A este respecto es aplicable la tesis aislada 1a. CCXVI/2014 (10a.), Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 539 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de marzo de 2014 a las 10:40 horas», de título y subtítulo: "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.". En el ámbito europeo la Convención Europea de Derechos Humanos no establece el citado derecho.

"Es responsabilidad de esta Comisión de Puntos Constitucionales llevar a cabo una reforma a nuestro Documento Fundamental que establezca con claridad el contenido de la norma respecto de la reforma que se pretende hacer. Por ello, en sesión celebrada en el Pleno de la Comisión de Puntos Constitucionales, y derivado del estudio a la minuta enviada por el Senado de la República por la que se modifican los artículos 4o. y 27 constitucionales, y una vez analizado y discutido sobre su contenido, los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales arribaron a la conclusión de que el texto propuesto por el Senado debería modificarse, en virtud de evitar imprecisiones en el Texto Constitucional. Por ello, se propone a la Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

"La histórica transformación racional del ser humano según la cual el individuo en algún momento histórico indeterminado cedió parte de sus naturales libertades de acción –para obtener el respeto a sus derechos–, a una sociedad organizada a la cual se le llamó Estado, le permite a éste actuar legítima y dinámicamente en todos los actos de su función, y someter a los justiciables a una disciplina normada que le alcanza a él mismo.

"A medida que los gobiernos y el derecho positivo han encontrado las fórmulas idóneas, incluso por medio de la influencia del exterior, para establecer en una carta constitucional, la organización política, económica, social y cultural de los mexicanos, a la par se ha querido que la Constitución sea el documento indubitable a partir del cual se tenga la protección de los principios fundamentales del hombre, el control de la competencia de la autoridad y la adecuación de las demás normas legales a la misma.

"El Estado de derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo de una sociedad inmersa en un profundo proceso de cambio, como es la nuestra.

"En este contexto esta Comisión de Puntos Constitucionales, concluye que el Estado tiene la imperante obligación de establecer los mecanismos necesarios para proveer un sistema alimentario, que permita a la sociedad mexicana su sano desarrollo.

"Poder alimentarse es, sin duda, una necesidad elemental de los seres vivos, pero también es el derecho fundamental de garantizar los derechos del hombre. Sin embargo, en las últimas décadas la producción de la alimentación, se ha convertido en una crisis a nivel internacional, que no sólo abarca la producción, sino que se extiende al abasto y a la calidad de los alimentos, esto tiene como consecuencia que exista una gran preocupación en todas las naciones.

"La comunidad internacional, con el fin de contrarrestar los efectos nocivos de la falta de alimentos, creó organismos especializados para hacer frente a la problemática alimenticia que cada año va en aumento, y eso derivó a que dentro del marco de las Naciones Unidas, en 1945 se fundará la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación, cuyo objetivo es la implementación de programas y la aplicación de acciones para erradicar el hambre y dar la seguridad alimenticia que nuestro mundo requiere. Asimismo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, organismo cuyo propósito es lograr el desarrollo agrícola de las comunidades rurales, en función a la producción alimenticia, estos organismos han declarado que es necesario que los países tomen acciones, concretas con la finalidad de superar la crisis que en este rubro enfrenta el mundo.

"La crisis alimentaria ha generado en diversos foros y convenciones que los países participantes se comprometan a través de instrumentos jurídicos internacionales a realizar acciones necesarias para abatir las deficiencias alimenticias.

"Es de precisarse que, en dichos foros y convenciones, México ha tenido una participación activa, suscribiendo conjuntamente con otros países instrumentos jurídicos internacionales de la siguiente magnitud:

"1. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, segunda parte de su artículo 25.

"2. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1974, a la que posteriormente se adhirió nuestro país.

"3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, de 16 de diciembre de 1966, en su artículo 11, punto 2o., precisa que los Estados adoptarán las medidas o los métodos necesarios para mejorar la producción, conservación, distribución de alimentos y asegurar una distribución equitativa de los mismos.

"4. En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996, se pidió que se estableciera el derecho a la alimentación, con un contenido más concreto y operativo y, con este objetivo, se recogieron varias iniciativas de los asistentes.

"5. En 1999, el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el órgano compuesto por expertos independientes que vigila la aplicación por parte de los Estados del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptó una observación general (Observación General No. 12) Sobre el Derecho a la Alimentación.

"6. El 17 de abril de 2000, la Comisión de Derechos Humanos estableció –por resolución 2000/10–, el mandato del relator especial sobre el derecho a la alimentación.

"7. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación del año de 2002, solicitó crear un grupo de trabajo intergubernamental bajo los auspicios de la FAO, con el fin de poder preparar una serie de directrices encaminadas a la implementación del derecho a la alimentación.

"8. El 23 de noviembre de 2004, los 187 Estados Miembros del Consejo General de la FAO, adoptaron un 'Conjunto de Directrices Voluntarias con el fin de Respaldar la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional', estas directrices son recomendaciones que los Estados han aprobado para contribuir a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada, ofreciendo a los Estados orientaciones sobre el mejor modo de cumplir la obligación contraída en razón de respetar el derecho a una alimentación, asimismo asegurar que las personas no padezcan hambre.

"Los citados instrumentos, ilustran la problemática alimenticia, en el contenido de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Mal Nutrición, que a la letra dice:

"'La grave crisis alimentaria que afecta a las poblaciones de los países en desarrollo, en los que vive la mayoría de las personas hambrientas y malnutridas del mundo y donde más de dos tercios de la población mundial producen alrededor de un tercio de los alimentos del mundo –desequilibrio que amenaza aumentar en los diez próximos años– no sólo tiene graves repercusiones económicas y sociales, sino que compromete gravemente la realización de los principios y valores fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos ...'[182]

"En este sentido la comunidad internacional, ha asumido compromisos ineludibles para adoptar medidas que logren abatir la crisis, esto es a través de mecanismos que redunden en la producción de una autosuficiencia alimentaria y de calidad, cuyo objeto no tenga mayor propósito que satisfacer las necesidades de su población.

"El Estado Mexicano preocupado por la problemática de la crisis alimentaria, suscribió además la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial, en la que quedó puntualmente establecido el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos.

"Derivado de los compromisos internacionales, México llevó a cabo una serie de modificaciones a sus instrumentos jurídicos, y entre ellos destaca la ley de desarrollo sustentable.

"Sin embargo, estos esfuerzos han sido insuficientes, las acciones legislativas han quedado cortas, pues la problemática alimentaria en nuestro país se ha agudizado. Esto es, por la importación de productos alimenticios que desde hace mucho tiempo se ha convertido en una total e indebida dependencia, aunada a una equivocada política de Estado en cuanto a la que debe entenderse por autosuficiencia alimentaria.

"Por ello, es prudente que el Estado Mexicano implemente políticas que aseguren la producción, el abasto y la calidad de los alimentos de manera oportuna, a fin de superar la crisis alimentaria en nuestro país.

---

[182] Sitio consultado: *www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/60/pr/pr30.pdf* el 5 de abril de 2010.

"Con base en lo anterior, nuestro Estado está comprometido no solamente a impulsar políticas públicas, sino, a realizar una reforma trascendental que implique la responsabilidad esencial que tiene con cada uno de sus gobernados en materia alimentaria, en el entendido de que es un derecho fundamental de carácter universal, que tiene toda persona independientemente de su condición económica, lugar de origen y características étnicas. Por tanto, es necesario que en nuestra Carta Magna se reconozca a la alimentación como un derecho fundamental, pues no se debe olvidar que los derechos fundamentales son:

"'Todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto a status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar, entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa de no sufrir lesiones en referencia a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídico positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y o autor de los actos en ejercicio de estas.'[183]

"De ahí que el derecho a alimentarse adecuadamente sea un derecho social; y es por eso que los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales consideran pertinente que se incorpore esta garantía dentro del artículo 4o. Constitucional.

"Por lo expuesto y fundado sometemos a consideración del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo tercero al artículo 4o., recorriéndose en el orden los subsecuentes, y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo único. Se adiciona un párrafo tercero al artículo 4o. recorriéndose en el orden los subsecuentes y un segundo párrafo a la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"'Artículo 4o.

[183] Ferrajoli Luigi, *Derechos y garantías*, editorial Trotta, España, 2001, pág. 37.

"'El Estado garantizará el acceso de toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.'[184]

566. Como puede verse en la iniciativa de reforma constitucional propiamente no se estableció el derecho a la alimentación como finalmente quedó redactado, sino únicamente se establecía que el Estado garantizaría el acceso a toda persona a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad.

567. Después de una extensa discusión en la Cámara de Senadores que generó la iniciativa mencionada, en la minuta que se envió a la Cámara de Diputados el 26 de abril de 2011,[185] el texto del artículo 4o. constitucional quedó redactado como se encuentra actualmente, esto es, estableció el derecho de toda persona a la alimentación nutritiva, suficiente y calidad, previendo como obligación que el Estado lo garantizará.

568. Es verdad que el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a la alimentación, lo que daría pauta a que en el vocablo persona cabrían tanto las personas físicas, como las personas jurídicas.

569. Empero, teniendo en cuenta los motivos que expresó el Constituyente Permanente para introducir el derecho a la alimentación, se puede concluir que su naturaleza jurídica es la de un derecho individual y social de las personas físicas, no así de las personas jurídicas.

570. Lo expuesto es así, en razón de que, como bien se afirma en la exposición de motivos reproducida, *alimentarse es, sin duda, una necesidad elemental de los seres vivos*, entendiéndose por éstos los seres humanos personas físicas, necesidad de alimentarse que no tiene una persona jurídica al ser una ficción legal creada por el hombre para la consecución de fines determinados, que de otra forma no se podrían alcanzar, de modo que constituye un instrumento al servicio de los intereses de las personas que las crearon.

571. La anterior interpretación no implica que las personas físicas que integran a una persona jurídica no tengan el derecho fundamental a la ali-

---

[184] Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, número 2999-A-I, 29 de abril de 2010 (diversos grupos parlamentarios).

[185] Gaceta Parlamentaria, número 3248-I.

mentación en los términos que lo establece el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución, sino sólo que esa ficción legal que conformaron per se no puede tenerlo.

572. El derecho a la alimentación implica el acceso físico y económico a los alimentos por parte de cualquier persona tanto en lo individual, como colectivamente. Pero la alimentación debe ser nutritiva, esto es, que permita el crecimiento físico y mental de las personas a partir sus ingredientes, por lo que debe estar libre de sustancias tóxicas o que generen algún daño en el organismo. Asimismo, la alimentación debe ser suficiente, esto es, cuantitativa disponible para satisfacer las necesidades de los individuos. Finalmente, la alimentación debe ser de calidad, o sea, el conjunto de propiedades que le son inherentes debe reportarle el mayor beneficio al ser humano para desarrollar un nivel de vida adecuado para sí y para su familia.

573. Pero el derecho a la alimentación tiene su revés en la obligación del Estado Mexicano de garantizarlo. Para tal efecto, el Estado puede establecer medidas apropiadas para asegurar la efectividad de tal derecho, dentro de ellas, mediante las políticas públicas que en el ámbito de sus competencias tengan las distintas autoridades que intervengan en razón de la materia.

574. Al respecto, de particular importancia y utilidad resultan las distintas formas en que un Estado puede cumplir con la obligación de garantizar el derecho a la alimentación, de acuerdo con la Observación General Número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC en adelante), en la que se prevén, entre otras, las siguientes:

"**14.** La índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes se enuncia en el artículo 2 del pacto y se ha tratado en la Observación General No. 3 (1990) del comité. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo. Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.

"**15.** El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación

de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole. …"

575. En la especie, a la luz de los distintos tipos o niveles de obligaciones que tiene el Estado Mexicano para garantizar el derecho a la alimentación, debe analizarse si se cumplen con la medida impositiva contenida en los preceptos reclamados.

576. La obligación del Estado Mexicano de **respetar** el derecho a la alimentación se cumple en razón de que se permite el acceso a los alimentos básicos y no básicos a toda la población, pero en el caso de estos últimos, el Estado, atendiendo al derecho a la protección de la salud, estimó necesario inhibir o desincentivar su consumo mediante el impuesto que se impugna, como una –sin duda de las más importantes– política pública que ha establecido en distintos ámbitos. Medida impositiva que resulta constitucionalmente válida a la luz del test de proporcionalidad que se ha realizado, por lo que no resulta arbitraria.

577. La obligación de **proteger** el derecho a la alimentación se cumple por el Estado Mexicano, dado que si bien la medida fiscal adoptada genera una carga económica a cargo de las empresas o particulares que enajenen o importen alimentos no básicos, también debe advertirse que ello no implica que se prive –arbitrariamente como se dijo– a la población a acceder a una alimentación nutritiva, puesto que atendiendo al derecho a la protección a la salud, se busca inhibir o desincentivar el consumo de ese tipo de alimentos, en atención a que resultan una –de las muchas causas– del sobrepeso y obesidad, que generan enfermedades crónicas.

578. La obligación de **realizar** el derecho a la alimentación se cumple por el Estado Mexicano en tanto que facilita la alimentación nutritiva y de calidad, pues con la medida impositiva adoptada se incrementa el precio de los alimentos no básicos y, en consecuencia, se busca inhibir o desincentivar que se consuman.

579. En ese contexto, como lo esgrimen las recurrentes, la obligación del Estado Mexicano de garantizar que todas las personas físicas tengan derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, si bien implica que establezcan mecanismos para alcanzar el disfrute de tal derecho por todas las personas físicas, no implica que tengan que garantizarse los intereses de las empresas o personas físicas que enajenan o importan alimentos no básicos, en la medida en que éstas también tienen la responsabilidad social compartida con el Estado,[186] de que la población tenga acceso a alimentos nutritivos, suficientes y de calidad.

580. Por ende, como se ha visto, resulta válido que el legislador mediante el sistema tributario busque hacer efectivo el derecho a la alimentación para que todas las personas físicas tengan acceso a alimentos nutritivos, suficientes y de calidad, por lo que la medida tributaria prevista en los numerales reclamados tiende a inhibir o desincentivar el consumo de alimentos no básicos que, en términos generales, constituyen un factor de riesgo para la salud –uno de muchos–.

581. Incluso, en los términos de la Observación General Número 12[187] de la CDESC, que explicita el artículo 11 del PIDESC, no existe impedimento

---

[186] De conformidad con la Observación General Número 12 de la CDESC, punto: "20. Aunque solamente los Estados son Partes en el pacto y son, por lo tanto, los responsables últimos del cumplimiento de éste, todos los miembros de la sociedad, a saber, los particulares, las familias, las comunidades locales, las ONG, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado, son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debería crear un medio que facilitara el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tuviera presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, establecido de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil."

[187] "21. Los medios más adecuados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada variarán inevitablemente y de modo considerable de un Estado Parte a otro. Cada Estado **tendrá un margen de elección para decidir sus propios enfoques**, pero el pacto especifica claramente que cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible del derecho a una alimentación adecuada. Esto exigirá aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad

para que el Estado, en los términos del margen de apreciación y elección que le es propio y que en materia tributaria se torna bastante amplio, establezca una medida impositiva que permita contribuir al cumplimiento efectivo del derecho a la alimentación.

582. Así, no es exacta la conclusión de las recurrentes relativa a que el derecho a la alimentación debe salvaguardarse en dos vertientes, como individuo y como importador o enajenante de alimentos no básicos.

583. Por otra parte, devienen **inoperantes** los restantes argumentos que hacen valer las recurrentes referentes a que los alimentos no básicos no generan sobrepeso y obesidad, sino que son distintos factores los que los producen de acuerdo con los informes de la OMS, así como conforme a la opinión de especialistas.

584. Lo anterior es así, en virtud de que tales argumentos ya fueron desestimados por este Alto Tribunal en párrafos anteriores, por lo que en aras de economía procesal se remite a las consideraciones manifestadas, al realizar el test de proporcionalidad de la medida impositiva contenida en los numerales reclamados.

585. Además, no es cierto que el impuesto impugnado no tutele el derecho a la alimentación, dado que, inversamente a lo que alegan las recurrentes, para poder hacer efectivo el derecho a la salud, los contribuyentes deben tener acceso a una alimentación adecuada o de calidad, la cual, como es notorio y evidente, no se integra por el consumo de alimentos no básicos gravados con el impuesto, pues en los términos que se ha explicitado, la alimentación adecuada o de calidad implica que el conjunto de propiedades que le son inherentes debe reportarle el mayor beneficio al ser humano para desarrollar un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, lo que indefectiblemente no se logra si sólo se consumen o se consumen principalmente alimentos no básicos.

586. De igual forma, resulta infundado el agravio relativo a que el Juez de amparo no se pronunció respecto al argumento por el cual hicieron valer

---

alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes. También deberán identificarse los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos." (**Énfasis** y subrayado añadidos)

que el impuesto genera un incremento en el nivel de los precios del mercado que obstaculiza el derecho a los alimentos.

587. En efecto, como se vio, el Juez de amparo resolvió que si el establecimiento del impuesto ocasiona un incremento en el precio de los alimentos no básicos que los hace inalcanzables para los consumidores y provoca que se afecte a los productores, ello no viola el derecho a la alimentación, sino constituye una medida de protección a la salud de la sociedad de corte tutelar o proteccionista e implican una intervención coactiva en el comportamiento de las personas, de ahí que el gravamen actúe como un sobreprecio para desincentivar el consumo de tales alimentos.

588. Determinación que resulta legal en razón de que el derecho a la alimentación es un derecho individual y social de las personas físicas. Pero la alimentación debe ser nutritiva, lo que implica que cuando se establece la medida impositiva impugnada sobre los alimentos no básicos a partir de su densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, el incremento en el nivel de precios que se produce en tales alimentos no obstaculiza el derecho a la alimentación, sino por el contrario, permite el acceso a alimentación nutritiva, ya que, como se ha dicho, el consumo de alimentos no básicos es una –se reitera, una y sólo una– de las causas del sobrepeso y obesidad, por lo que el Estado Mexicano al establecer dicha medida fiscal cumple con su obligación de respetar, proteger y realizar el derecho a la alimentación.

Libre concurrencia o competencia

589. En el agravio séptimo, en lo fundamental, la recurrente manifiesta que la sentencia impugnada es contraria a derecho, pues el Juez de Distrito determinó que las disposiciones reclamadas no violan el derecho a la libre concurrencia o competencia, así como el principio de competitividad y desarrollo económico previsto en el artículo 28 de la Constitución.

590. Lo anterior, toda vez que contrariamente a lo sostenido por el Juez de Distrito, no existe un fin extrafiscal, ni una razón que válidamente justifique el trato desigual entre los contribuyentes que enajenan y/o importen productos y que les impone un gravamen mayor que a los otros productos que tienen una densidad calórica menor.

591. Asimismo, la recurrente aduce que no existe una justificación constitucionalmente válida para que se les dé una ventaja competitiva y exclusiva

a aquellos contribuyentes que no deben gravar con una tasa adicional los productos que importan o enajenan, mientras que contribuyentes como la quejosa deberán gravar los productos que enajenan con una tasa adicional.

592. El hecho de que la autoridad de manera arbitraria considere que las normas reclamadas están dirigidas a desincentivar el consumo de alimentos no básicos con alta densidad calórica para contrarrestar la obesidad, sobrepeso y enfermedades que producen, no es una justificación válida y razonable para otorgar un trato desigual e inequitativo.

593. El supuesto fin que aduce la autoridad para imponer este gravamen, no lo cumple, pues como se ha señalado, el hecho de imponer un impuesto especial a ciertos productos, ello no conlleva al combate al sobrepeso y la obesidad, ya que estos problemas tienen otro tipo de factores.

594. Máxime que existen coincidencias importantes entre los especialistas en el ramo en que una alimentación balanceada debe contener todo tipo de alimento y nutrientes, no siendo más importantes unos que otros, ni mucho menos en función de las kilocalorías aportadas, pues toda dieta debe contener cierto número de éstas.

595. Además, en el agravio **décimo tercero** la recurrente manifiesta que el Juez de Distrito omitió realizar el estudio de los argumentos formulados en su séptimo concepto de violación, relativos a que las disposiciones reclamadas impiden a los contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias lograr una expansión de sus mercados y a obtener ingresos seguros y remunerativos.

596. Asimismo, que el Juez de amparo omitió estudiar el argumento en el que se advierte que las disposiciones reclamadas resultan violatorias del derecho fundamental a la libre concurrencia, en relación con la libre elección del consumidor, al limitar vía precio las opciones de los consumidores a adquirir y consumir alimentos que contengan una densidad calórica inferior a 275 kilocalorías por cada 100 gramos.

597. Los agravios sintetizados resultan, por una parte, **infundados** y, por otra, fundados pero insuficientes para revocar la sentencia recurrida.

598. El Juez de amparo calificó de infundado el concepto de violación séptimo, con base en las siguientes consideraciones:

599. Estimó que la diferencia de trato obedece a fines extrafiscales, según deriva de la exposición de motivos, consistente en reducir el efecto negativo que ejerce sobre la salud el problema de sobrepeso y obesidad que afecta al país.

600. Ello porque la libre configuración para legislar en materia fiscal, reconocida por el Texto Constitucional, debe entenderse en el sentido de que da espacio para diversas políticas tributarias y, si en todo sistema tributario se persigue la obtención del bien común, en el nuestro no se desatiende la finalidad extrafiscal para conseguir objetivos diferentes, como lo es la salud pública, porque así se atiende al bienestar de la comunidad.

601. Luego, la medida de protección es constitucionalmente aceptable y razonable a los fines que persigue, por lo que no viola el derecho a la libre concurrencia o competencia, ya que el tratamiento diferenciado que se otorga a los contribuyentes pertenecientes al sector mencionado está plenamente justificado.

602. A mayor abundamiento, citó la versión taquigráfica de la sesión ordinaria de 21 de agosto de 2014, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 40/2013 y su acumulada 5/2014, para sostener que si bien existen factores que inciden en el comportamiento del consumo (como puede ser el alza de precios) éstos no determinan verdaderamente el nivel de competencia de las empresas, sino la eficiencia de diversos sectores económicos, es decir, no es únicamente el establecimiento de instrumentos fiscales lo que la determina, es más bien, la complementación de los sectores estratégicos, de ahí que los preceptos en estudio, por sí solos, no afectan la competitividad de las quejosas.

603. Ahora, opuestamente a lo que señalan las recurrentes, el fin extrafiscal perseguido con la medida impositiva contenida en los preceptos reclamados sí existe, el cual resulta ser válido desde la óptica constitucional al anclarse en los derechos a la alimentación y a la protección de la salud, tal y como se puso de relieve precedentemente al realizar el test de proporcionalidad de dicha medida. Por ende, no sólo el fin, sino también el medio permite establecer distinciones entre los alimentos no básicos y básicos.

604. Ciertamente, como también se mencionó, desde la perspectiva del derecho a la equidad tributaria, el trato desigual entre los contribuyentes que

enajenan o importan alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos y los contribuyentes que enajenan o importan alimentos básicos con la misma densidad calórica, se justifica atendiendo al fin extrafiscal que persigue la medida fiscal prevista en los preceptos impugnados.

605. Ello, porque el hecho de que el legislador no haya incluido el resto de los alimentos en el referido precepto y porción normativa, encuentra razón en que el criterio de selección que utilizó para establecer como tales a los alimentos no básicos, responde a un parámetro objetivo como lo es la densidad calórica que expresa la cantidad de energía por unidad de peso de los alimentos o de la dieta en general, y que se mide en kilocalorías, lo que resulta ser un estándar válido para justificar el trato discrepante señalado, ya que se encuentra sustentado científica y técnicamente, como se puso de relieve precedentemente.

606. Además, como también se analizó al realizar el test de proporcionalidad a la medida fiscal que se impugna, es cierto que el impuesto especial sobre producción y servicios a la enajenación o importación de alimentos no básicos con la densidad calórica señalada puede producir un incremento en el nivel de precios de tales alimentos y, en su caso, también podría producir una posible ventaja competitiva para los contribuyentes que enajenan o importan alimentos con la misma densidad calórica que no se consideran no básicos para efectos del impuesto que se analiza.

607. Sin embargo, esa posibilidad se justifica en razón de la finalidad extrafiscal buscada con el impuesto, por lo que, por encima de las posibles ventajas competitivas de las empresas se encuentran los derechos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, así como el derecho a la protección de la salud de los gobernados.

608. Debe precisarse que esta Suprema Corte ha reiterado que el artículo 28 constitucional prohíbe cualquier tipo de acuerdo, procedimiento o componenda entre fabricantes, productores, industriales, comerciantes o prestadores de servicios, cuyo objeto sea evitar la libre concurrencia, la competencia entre sí, o bien, que tengan como consecuencia el obtener una ventaja comercial o mercantil a favor de una o varias personas, en detrimento de alguna clase social o del público en general, lo que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia.

609. Sin embargo, la medida fiscal que se impugna no actualiza alguna de las hipótesis prohibidas en el referido precepto constitucional, puesto que la citada prohibición constitucional se encuentra dirigida a los particulares, quienes son los principales sujetos del mercado y quienes pueden desarrollar la conducta mencionada, no así al Estado en su calidad de agente regulador del mismo, ya que el mismo dispositivo fundamental es explícito en señalar qué no se considera monopolio.

610. Además, porque el impuesto cuestionado no limita la libre concurrencia en el mercado de los alimentos no básicos con la densidad calórica señalada que se encuentran gravados, ya que existe la posibilidad de acceder a ellos por el público en general, pero tal posibilidad se encuentra condicionada al pago del referido impuesto por parte de los contribuyentes que los enajenen o importen, que se traduce en una medida de protección al público consumidor (población) de dichos alimentos, quien será finalmente quien resienta –en razón de la mecánica del impuesto– el impacto económico al adquirirlos y, con ello, en la medida de lo posible, inhibir o desincentivar su consumo.

611. Entre los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 constitucional se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de una cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas.

612. Es decir, los conceptos de competencia y libre concurrencia invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia. Las anteriores consideraciones se sustentan en la tesis aislada 2a. XC/2015 (10a.).[188]

[188] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 692 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las

613. Pero como se dijo, en el caso no existe acto alguno por parte de particulares o del Estado que no permita la adquisición de bienes (alimentos no básicos gravados con el impuesto) en condiciones de competencia, pues todos los contribuyentes que enajenen o importen alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos enlistados en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, deberán pagar el impuesto, por lo que se les sujeta a las mismas condiciones económicas e impositivas.

614. Por otra parte, resultan fundados los argumentos formulados en el agravio **décimo tercero**, por los que las recurrentes hacen valer que el Juez de amparo no se pronunció respecto a determinados alegatos contenidos en su concepto de violación séptimo, ello dado que del análisis de la sentencia recurrida no se advierte que exista consideración alguna al respecto. Por ende, en términos del artículo 93 de la Ley de Amparo esta Suprema Corte procede a analizarlos.

615. Los argumentos formulados resultan **infundados** e **inoperantes**.

616. Los preceptos reclamados no impiden que los contribuyentes que se encuentran en igualdad de circunstancias logren una expansión de sus mercados y a obtener ingresos seguros y remunerativos.

617. Lo expuesto, porque como se vio, todos los contribuyentes que enajenen o importen alimentos no básicos enlistados y con la densidad calórica prevista en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, se encuentran obligados al pago del referido impuesto, por lo que el gravamen no resulta ser un impedimento para que logren la expansión de sus mercados ni mucho menos para que no que obtengan ingresos seguros y remunerativos, pues el artículo 28 constitucional, al establecer la prohibición de monopolios y los derechos a la competencia y a la libre concurrencia, no tiene tal alcance, sino sólo el de sentar las bases para que en el mercado se cree un entorno de competitividad y concurrencia.

11:00 horas», de título y subtítulo: "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

618. Por otra parte, resulta **inoperante** el argumento de las impetrantes referente a que las disposiciones reclamadas violan el derecho a la libre concurrencia, en relación con la libre elección del consumidor, pues limitan vía precio las opciones de los consumidores a adquirir y consumir alimentos que contengan una densidad calórica inferior a 275 kilocalorías o mayor por cada 100 gramos.

619. Lo estéril del referido motivo de inconformidad reside en que las quejosas no son titulares del derecho que aducen violado, ya que el artículo 28 constitucional reconoce el derecho de protección del consumidor, protección que, dicho sea de paso, no le compete a un particular como a la quejosa, sino al Estado.

620. En efecto, el citado precepto constitucional prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al consumidor y reconozca el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y el hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual.

621. En ese sentido, la Ley Federal de Protección al Consumidor da contenido al derecho social previsto en el artículo 28 constitucional, ya que en aquélla se atribuyeron a la Procuraduría Federal del Consumidor las facultades que se consideraron necesarias para que la protección del derecho de los consumidores sea eficaz y se establecieron los mecanismos para realizar dicha protección. Las consideraciones manifestadas encuentran respaldo en la tesis aislada 1a. XCVII/2015 (10a.)[189]

[189] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, página 1094 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de marzo de 2015 a las 9:00 horas», de título y subtítulo: "CONSUMIDOR. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN TIENE RANGO CONSTITUCIONAL."

622. Sin que resulte aplicable lo resuelto por esta Suprema Corte, al fallar la acción de inconstitucionalidad 14/2011, por la que se impugnó el decreto por el que se adiciona una norma "29 de mejoramiento de las condiciones de equidad y competitividad para el abasto público", a los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el 20 de mayo de 2011.

623. Lo anterior, ya que ese caso versó sobre la limitación de la ubicación de nuevos establecimientos mercantiles con el sistema de autoservicio dedicados a la venta de productos de primera necesidad que sólo podían instalarse en la zonas geográficas habitacional mixto (HM) y predios con frente a vías públicas en las que sea aplicable alguna "norma de ordenación sobre vialidad" que otorgue la zonificación referida mientras que las tiendas de abarrotes y misceláneas podrían ubicar en diversos sitios, lo que se transgrede el artículo 28 constitucional.

624. Sin embargo, la medida impositiva que se analiza se diferencia sustancialmente de ese caso, pues como se ha visto, busca gravar el valor de la enajenación o importación de los alimentos no básicos enlistados y con la densidad calórica prevista en el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS.

625. Corrobora lo ineficaz del concepto de violación de las quejosas el que, como ellas mismas lo citan, el Estado –no los particulares– emitió el decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre,[190] mediante el cual establece una "estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance, cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales" (artículo primero del citado decreto).

626. Lo expuesto, con la intención de cumplir con los siguientes objetivos: **a)** Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuada de las per-

[190] Publicado en el DOF el 22 de enero de 2013.

sonas en pobreza multidimensional extrema y carencia de acceso a la alimentación; **b)** Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de peso y talla de la niñez; **c)** Aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas; minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante su almacenamiento, transporte, distribución y comercialización; y, **d)** Promover la participación comunitaria para la erradicación del hambre (artículo segundo del citado decreto).

Libertad de decisión

627. En el agravio **octavo**, de manera destacada, aducen las recurrentes quejosas que las disposiciones reclamadas resultan violatorias del artículo 16 constitucional, en relación con las libertades fundamentales del individuo, por las siguientes razones:

628. El Juez de Distrito incorrectamente declaró inoperantes los argumentos efectuados, al considerar que las quejosas se sitúan en una hipótesis que no les corresponde, pues no se trata de analizar la posible restricción al consumo de determinados alimentos, sino que deben demostrar cuál es el trato inequitativo a partir de la situación en particular, es decir, el agravio que les causa a partir del pago del impuesto en la enajenación e importación de los productos no básicos por la ley.

629. Aducen que las disposiciones reclamadas, en específico el artículo 2o., fracción I, inciso J), de la Ley del IEPS, limita el derecho de las personas para ser libres en sus decisiones y en el desarrollo de su personalidad, al gravar con la tasa del 8% a la enajenación o importación de alimentos de los denominados no básicos.

630. Sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el Juez señale que en relación con las libertades fundamentales del individuo y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, las personas morales por su condición de entes abstractos y ficción jurídica, no pueden gozar de ciertos derechos consagrados a los seres humanos.

631. Arguyen que no se debieron calificar de inoperantes los argumentos en los que se plantea la violación al derecho de libertad de decisión, ello por-

que las quejosas recurrentes sí tienen interés legítimo para reclamar la transgresión al derecho aludido, pues las normas reclamadas les afectan de forma directa a su esfera jurídica, ya que obligan a las personas a no consumir los productos que ellas enajenan y, por ende, se coarta su libertad.

632. Señalan que las disposiciones reclamadas violan el derecho de libertad de decisión, pues el Estado restringe a los clientes de las quejosas el consumo de alimentos que ellas enajenan, y que ello les genera afectación que se deriva de su situación particular como importadoras y enajenantes de los productos gravados, por lo que sí tienen interés legítimo para plantear la inconstitucionalidad de dichas normas.

633. Los argumentos antes sintetizados resultan **infundados** e **inoperantes**.

634. El Juez de amparo estimó inoperante el concepto de violación octavo, al considerar que las peticionarias se sitúan en una hipótesis que no les corresponde, pues no se trata de analizar la posible restricción al consumo de determinados alimentos, sino que deben demostrar con argumentos torales cuál es el trato inequitativo que les causa la reforma a partir del pago del impuesto en cuestión tratándose de una importación y enajenación de productos considerados no básicos para la ley.

635. Así, resolvió en relación con las libertades fundamentales del individuo y el derecho al libre desarrollo de la personalidad que las personas morales, por su condición de entes abstractos y ficción jurídica, no pueden gozar de ciertos derechos atribuidos a los seres humanos.

636. En esa tesitura, resulta legal la consideración del Juez de amparo relativa a que el derecho al libre desarrollo de la personalidad es un derecho de los gobernados, por lo que sólo a éstos se les puede transgredir dicho derecho y no a las quejosas.

637. En efecto, el derecho al libre desarrollo comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no; de procrear hijos o no,

así como decidir cuántos se tienen; de escoger la apariencia personal, la profesión o actividad laboral; la libertad sexual, en tanto que tales aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente. Estas consideraciones encuentran sustento en la tesis aislada P. LXVI/2009.[191]

638. Cabe señalar que dentro del derecho al libre desarrollo de la personalidad, también debe incardinarse el derecho a la libre elección de los alimentos que consume una persona física, pues es un hecho notorio que se encuentra dentro de su radio de acción y ámbito personalísimo.

639. Así, si como se ha visto, las personas físicas son las que tienen el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad previsto en el artículo 4o. constitucional, entonces también es dable concluir que son las mismas personas físicas quienes, como lo resolvió el Juez de amparo, directamente resienten una afectación en tal derecho y no así las personas jurídicas, como las recurrentes quejosas.

640. Es cierto que las personas jurídicas son titulares de derechos humanos tal y como lo ha establecido este Tribunal Constitucional en la tesis aislada P. I/2014 (10a.), antes citada, así como también es cierto que, una vez que, se determine la titularidad de un derecho le es aplicable el principio pro persona, tal y como se resolvió en la contradicción de tesis 360/2013 y que originó la jurisprudencia P./J. 1/2015 (10a.), también citada con antelación. Sin embargo, en el caso no tienen el derecho al libre desarrollo de la personalidad desde la perspectiva que plantean, ya que no es posible que las recurrentes quejosas per se e *ipso facto* con la medida impositiva que impugnan resientan una afectación en su esfera jurídica por lo que se refiere al derecho que tienen las personas físicas de elegir si consumen o no los alimentos básicos gravados con el impuesto.

---

[191] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7, de rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE."

641. A mayor abundamiento, el hecho de que las recurrentes quejosas no resientan una lesión en su esfera jurídica no implica, como lo hacen valer, que no tengan interés jurídico para impugnar los preceptos reclamados, toda vez que de haber sido así, al resultar un presupuesto procesal indispensable para que sea viable la acción de amparo, se hubiera sobreseído en el juicio respecto a tales numerales, lo cual no fue así. Por el contrario, de lo que se trata al afirmar que no tiene el derecho al libre desarrollo de la personalidad es que no puede alegar una violación al mismo en nombre y representación de los consumidores de alimentos no básicos gravados con el impuesto, quienes sí tienen ese derecho y quienes también son los que resienten al final la carga impositiva.

642. Tampoco ostentan interés legítimo las recurrentes quejosas para impugnar los preceptos reclamados. Ello porque para efectos de impugnar una ley aduciendo la titularidad de un interés legítimo es necesario desentrañar si la parte valorativa o dispositiva de la misma, establecen algún estereotipo que produzca una discriminación por estigmatización por fundarse en una categoría sospechosa o que genere una barrera de acceso al debate público, ya que en tales supuestos, dicho interés permitiría impugnar una norma. Estas consideraciones encuentran sustento en las tesis aisladas 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.)[192] y 1a. XXXII/2016 (10a.).[193]

643. Sin embargo, en el caso del análisis que se realiza a los preceptos reclamados, no se advierte que ni la parte dispositiva ni la parte valorativa de los mismos prevén un estereotipo que produzca una discriminación por estigmatización ni generan una barrera de acceso al debate público, puesto que

---

[192] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 146 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas», de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. PERMITE IMPUGNAR LA PARTE VALORATIVA DE LAS NORMAS JURÍDICAS SIN NECESIDAD DE UN ACTO DE APLICACIÓN, CUANDO AQUÉLLAS RESULTEN ESTIGMATIZADORAS."

[193] Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 679 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas», de título y subtítulo: "INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO CONTRA LEYES. NORMAS CUYA SOLA EXISTENCIA GENERA UNA AFECTACIÓN AUTOAPLICATIVA QUE LO ACTUALIZA."

sólo establecen una medida impositiva con la finalidad de desincentivar o inhibir el consumo de alimentos no básicos con densidad calórica de 275 kilocalorías o más por cada 100 gramos, por lo que, no es factible conceder razón a las recurrentes quejosas respecto a que ostentan interés legítimo para impugnar dichas disposiciones y, en consecuencia, que sean titulares del derecho a la libertad de decisión y al libre desarrollo de los consumidores de alimentos no básicos.

Derecho al desarrollo integral

644. En el agravio **décimo**, en esencia, refieren las recurrentes quejosas que es ilegal la sentencia combatida, al determinar que las normas reclamadas no transgreden el derecho al desarrollo integral dentro de la seguridad económica, distribución equitativa de la riqueza y del ingreso y a tener sistemas impositivos adecuados y equitativos, así como al derecho a la protección de la honra y a la dignidad, por las siguientes razones:

645. Es incorrecto lo considerado por el Juez de Distrito en cuanto a que la distinción que se hace en los alimentos previstos en los puntos del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, obedece a la importancia en la alimentación de la población con una justificación que persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, que es la prevención de diversas enfermedades como la diabetes y, así, reflejar un menor gasto en materia de salud.

646. No le asiste la razón al Juez de Distrito, al considerar que el tratamiento desigual e inequitativo se encuentra justificado con la finalidad del impuesto que es "supuestamente combatir la obesidad y sobrepeso y, por ende, las diversas enfermedades como la diabetes", siendo que ni siquiera un 6% de lo manifestado por la autoridad que pretende recaudar, se asignó al combate de la obesidad.

647. Asimismo, resulta ilegal que sostenga que no le asiste la razón a las quejosas, al señalar que el legislador culpa a empresas como ellas, de que los problemas de salud se deban a la comercialización de ciertos productos

denominados no básicos, pues el creador de la norma persigue un determinado objetivo, como es la prevención de daños en la salud con base en fines extrafiscales debidamente justificado, mas no sancionar a las empresas comerciales.

648. Ello, pues el fin del legislador no pudo ser la prevención de daños en la salud con base en fines extrafiscales debidamente justificados, pues de haber sido así, hubiera asignado un porcentaje mayor de lo manifestado por la autoridad que pretende recaudar, al combate de la obesidad.

649. Arguyen que el órgano legislativo pretende imputar a contribuyentes como las quejosas, la causa de la pandemia de la obesidad que afectan al país y, en específico de las lamentables 159,754 defunciones ocasionadas en 2005, con motivo de enfermedades relacionadas con la obesidad supuestamente causada por la ingesta de determinados alimentos, lo que transgrede la honra y reputación de las quejosas.

650. Resulta ilegal que el Juez de Distrito sostenga que las circunstancias de que el adquirente de los productos pueda o prefiera de obtener una mayor o menor cantidad de calorías, obedece a una situación particular y subjetiva, que no incide en la configuración de los elementos de la contribución.

651. Por otra parte, contrario a lo aducido por el Juez de Distrito las quejosas no se encuentran limitadas a realizar argumentos tendentes a acreditar la inconstitucionalidad de las normas, en atención a que se encuentre en una hipótesis o circunstancia en particular, sino con el simple hecho de que la norma en comento afecte su esfera jurídica, se encuentra en posibilidad de demostrar dicha inconstitucionalidad.

652. Los agravios formulados resultan **infundados**.

653. El Juez de Distrito estimó infundado el planteamiento de inconvencionalidad expuesto por las agraviadas, al considerar que, la distinción entre los alimentos previstos en el inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, y aquellos que sean producto del ejercicio de la atribución que con-

signó en el último párrafo de ese inciso, no resulta injustificada, ya que esto obedece a la importancia en la alimentación de la población y basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, además de una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables, como en el caso es prevenir o evitar la obesidad que se ha convertido en un problema de salud pública, para así reflejar un menor gasto en materia de salud; finalidad que se estimó constitucionalmente válida.

654. Asimismo, advirtió que no toda desigualdad supone una violación si existe una justificación objetiva y razonable que la sustenta, como en el caso lo es, la importancia en la alimentación que pueden tener determinados productos en beneficio de la población; máxime que el trato diferenciado en la especie, obedece a razones o fines extrafiscales, como es desincentivar el consumo de estos productos con la finalidad de provocar un beneficio colectivo en la salud de la población.

655. Señaló que no le asiste razón a las quejosas, al señalar que el legislador culpa a empresas como ellas de que los problemas de salud antes referidos se deban a la comercialización de ciertos productos denominados no básicos, pues el creador de la norma persigue un determinado objetivo como es la prevención de daños en la salud, con base en fines extrafiscales debidamente justificados, mas no sancionar a las empresas comerciales.

656. Advirtió que la circunstancia de que el adquirente de los citados productos pueda o prefiera obtener una mayor o menor cantidad de calorías ahí especificadas, obedece a una situación particular y subjetiva, que no incide en la configuración de los elementos esenciales de la contribución, es decir, el consumidor puede o no tomar en cuenta la recomendación del fabricante en cuanto al provecho que en calorías puedan obtener; empero, esa circunstancia no desvincula al importador o enajenador de esos bienes a observar la base impuesta por el legislador.

657. Finalmente, concluyó que no puede reprocharse un mal desarrollo integral cuando es una decisión individualizada del adquirente tomar en cuenta

las especificaciones del fabricante en cuanto a las calorías que se puedan obtener de diversos productos y que de manera probable, causen diversas enfermedades.

658. En ese orden de ideas, de entrada, no asiste razón a las recurrentes quejosas cuando alegan que la justificación que señalan para la distinción que se hace en los alimentos previstos en los puntos del inciso J) de la fracción I del artículo 2o. de la Ley del IEPS, no persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, consistente en la prevención de diversas enfermedades como la diabetes.

659. Lo anterior, ya que ni siquiera un 6% de lo manifestado por la autoridad que pretende recaudar, se asignó al combate de la obesidad, provocando un tratamiento desigual e inequitativo.

660. Asimismo, que al sancionar a empresas comerciales no se cumple con el objetivo que la norma persigue consistente en la prevención de daños en la salud con base en fines extrafiscales debidamente justificados, pues el legislador culpa a empresas como ellas, de que los problemas de salud se deban a la comercialización de ciertos productos denominados no básicos.

661. Ello, pues el fin del legislador no pudo ser la prevención de daños en la salud con base en fines extrafiscales debidamente justificados, pues de haber sido así, hubiera asignado un porcentaje mayor de lo manifestado por la autoridad que pretende recaudar, al combate de la obesidad.

662. Lo infundado de tales planteamientos radica en que, como ya se vio, la medida fiscal contenida en los preceptos reclamados sí establece un fin extrafiscal que encuentra respaldo constitucional, por lo que dicho fin es constitucionalmente válido.

663. Por otra parte, pero en el mismo contexto, tampoco asiste razón a las recurrentes quejosas cuando alegan que resulta ilegal la sentencia que impugnan respecto a que el órgano legislativo pretende imputar a contribuyentes como las quejosas, la causa de la pandemia de la obesidad que afecta al

país y, en específico, de las lamentables 159,754 defunciones ocasionadas en 2005, con motivo de enfermedades relacionadas con la obesidad supuestamente causada por la ingesta de determinados alimentos, lo que transgrede la honra y reputación de las quejosas.

664. Lo expuesto, porque el hecho de que en la exposición de motivos de la medida fiscal contenida en los artículos impugnados se haya referido a los alimentos que enajenan o importan las recurrentes, no implica que indirectamente se haya referido a ellas. Por ende, no es factible concluir que exista una lesión en su honor al atribuirles cuestiones que son responsabilidad del Estado, precisamente por ello y, porque el impuesto combatido es solamente una medida –de muchas– que éste ha implementado para combatir la obesidad y el sobrepeso.

665. En efecto, es cierto que las personas jurídicas son titulares del derecho al honor en su sentido objetivo, tal y como se afirma en la tesis aislada 1a. XXI/2011 (10a.),[194] consistente en la buena reputación o buena fama. Pero dicho derecho no se lesiona con la medida fiscal que se analiza, porque no produce una afectación en su reputación o fama, por el contrario, permite compartir la responsabilidad de las personas jurídicas con el Estado para que la población tenga acceso a una alimentación nutritiva, suficiente y adecuada, en términos del artículo 4o. constitucional, como se ha tenido ocasión de poner de relieve.

VIII. Estudio relacionado con la revisión adhesiva

666. En las condiciones descritas, al ser **infundados**, **fundados e inoperantes** los agravios formulados en la revisión principal de las quejosas recurrentes, la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de la República ha quedado sin materia.

---

[194] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, página 2905, de título y subtítulo: "DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR DE LAS PERSONAS JURÍDICAS."

667. Ello, porque ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico del recurrente adherente para interponer la adhesión. Al respecto, resulta aplicable lo sustentado en la jurisprudencia 1a./J. 71/2006.[195]

IX. Decisión

668. En tal virtud, al haberse declarado infundados, fundados e inoperantes los agravios formulados por las recurrentes quejosas, así como, en su caso, los conceptos de violación, cuyo estudio se omitió, e infundados los agravios de las autoridades responsables, lo procedente es, en la materia de la competencia de esta Suprema Corte, confirmar la sentencia recurrida, conceder el amparo por el artículo 4o., fracción II, de la Ley del IEPS y negarlo respecto de los restantes preceptos reclamados y dejar sin materia la revisión adhesiva.

669. En consecuencia, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **resuelve:**

PRIMERO.—En la materia de la revisión, **se confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **********, contra el artículo 4o., fracción II, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, para los efectos precisados en la parte correspondiente de esta ejecutoria.

TERCERO.—Con excepción de lo anterior, la Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **********, contra los artículos 1o., 2o., fracción I, inciso J), 3o., fracciones XXV a XXXVI, 5o., 5o.-A, 10, 11, 14, 19, fracciones I, II, VI y VIII, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, así como cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y de la

[195] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 266, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."

Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, publicado el 11 de diciembre de 2013, en el Diario Oficial de la Federación; así como el artículo 3.3 del Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2013, y las reglas 1.5.1.2, I.5.1.3 y I.5.1.5 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2013.

CUARTO.—Queda sin materia la revisión adhesiva interpuesta.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora Icaza, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, emitió su voto en contra de consideraciones.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: De la presente ejecutoria también derivaron las tesis aisladas 2a. LXXIII/2017 (10a.), 2a. LXXIV/2017 (10a.), 2a. LXXII/2017 (10a.), 2a. XCIII/2017 (10a.), 2a. LXXXVII/2017 (10a.), 2a. XCI/2017 (10a.), 2a. XCII/2017 (10a.), 2a. LXXXIV/2017 (10a.), 2a. LXXXV/2017 (10a.), 2a. LXXXVIII/2017 (10a.), 2a. LXXXIX/2017 (10a.), 2a. LXXXII/2017 (10a.), 2a. LXXXVI/2017 (10a.), 2a. XC/2017 (10a.), 2a. CVII/2017 (10a.) y 2a. CVIII/2017 (10a.), de títulos y subtítulos: "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I,

INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, AL GRAVAR COMO OBJETO DEL IMPUESTO A LAS BOTANAS DESCRITAS EN EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN XXVI, DEL CITADO ORDENAMIENTO Y EN LA REGLA I.5.1.5 DE LA RESOLUCIÓN MISCELÁNEA FISCAL PARA 2014, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.", "EXENCIÓN Y NO SUJECIÓN TRIBUTARIAS. SUS DIFERENCIAS.", "IGUALDAD O EQUIDAD TRIBUTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE HAGA VALER LA VIOLACIÓN A DICHO PRINCIPIO, SON INOPERANTES SI NO SE PROPORCIONA UN TÉRMINO DE COMPARACIÓN IDÓNEO PARA DEMOSTRAR QUE LA NORMA IMPUGNADA OTORGA UN TRATO DIFERENCIADO.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, AL ESTABLECER UNA CLÁUSULA HABILITANTE A FAVOR DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA PARA DAR A CONOCER LOS ALIMENTOS DE CONSUMO BÁSICO QUE NO SERÁN OBJETO DEL TRIBUTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, ESTABLECE UN HECHO IMPONIBLE DE CONFIGURACIÓN SIMPLE.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE ESTABLECE LA TASA CON LA QUE SE GRAVAN, SUPERA EL TEST DE PROPORCIONALIDAD.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE LES OTORGA UN TRATO DISTINTO RESPECTO DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS Y NO BÁSICOS QUE NO SE ENCUENTREN EN LA LISTA QUE ESTABLECE EL PROPIO PRECEPTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS QUE LOS GRAVA, AL PREVER EL OBJETO Y LA TASA DEL IMPUESTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS QUE LOS GRAVA, AL PREVER LOS CONCEPTOS RELACIONADOS CON EL OBJETO DEL IMPUESTO, ES ACORDE CON LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS. EL ARTÍCULO CUARTO RELATIVO A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, QUE ESTABLECE QUE EN CASO DE QUE LA ENAJENACIÓN DE AQUÉLLOS SE HAYA CELEBRADO CON ANTERIORIDAD A LA EMISIÓN DEL DECRETO QUE REFORMÓ DICHA LEY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, ESTARÁ AFECTA AL PAGO DEL TRIBUTO CONFORME A LAS DISPO-

SICIONES VIGENTES EN EL MOMENTO DE SU COBRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.", "PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL.", "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL ARTÍCULO CUARTO, FRACCIÓN I, RELATIVO A LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMÓ LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL ALUDIDO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 11 DE DICIEMBRE DE 2013, ES ACORDE AL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.", "SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. LA ATRIBUCIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN SU VERTIENTE DE ESTABILIDAD NORMATIVA.", "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN.", "ALIMENTOS NO BÁSICOS CON UNA DENSIDAD CALÓRICA DE 275 KILOCALORÍAS O MAYOR POR CADA 100 GRAMOS. EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS QUE LOS GRAVA, RESPETA EL DERECHO DE DESTINO DE LAS CONTRIBUCIONES." y "PRODUCCIÓN Y SERVICIOS. EL HECHO DE QUE NO EXISTA CORRESPONDENCIA ENTRE INGRESOS Y GASTOS RELACIONADOS CON EL TRIBUTO, EN RELACIÓN CON EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN I, INCISO J), DE LA LEY DEL IMPUESTO ESPECIAL RELATIVO, NO LO HACE INCONSTITUCIONAL.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas, del viernes 9 de junio de 2017 a las 10:15 horas y del viernes 23 de junio de 2017 a las 10:29 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, páginas 1419, 1432, 1433, 1418, 1421, 1422, 1423, 1425, 1427, 1440, 1442, 1448, 1452, 1426 y 1444, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA FISCAL. SU CONTENIDO ESENCIAL. Dicho principio constituye uno de los pilares sobre el cual descansa el sistema fiscal mexicano y tutela que el gobernado no se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial del principio de seguridad jurídica en materia fiscal radica en poder tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista en la ley y sobre sus consecuencias. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio aludido se pueden compendiar en la certeza en el derecho y en la interdicción de la arbitrariedad; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, esto es, que tenga un desarrollo suficientemente claro, sin ambigüedades o antinomias, respecto de los elementos esenciales de la contribución y la certidumbre

sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones de las normas; y la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa.

2a./J. 140/2017 (10a.)

Amparo en revisión 441/2015. Smart & Final del Noroeste, S.A. de C.V. y otra. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 845/2015. Tiendas Aurrerá, S. de R.L. de C.V. 5 de octubre de 2016. Cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Alberto Pérez Dayán; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 876/2015. Desarrollo Comercial Abarrotero, S.A. de C.V. y otras. 25 de enero de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Contradicción de tesis 59/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa del Segundo Circuito, Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, Primero y Segundo del Trigésimo Circuito y Décimo Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Amparo en revisión 478/2017. Patricia Guadalupe López Araujo. 30 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad Javier Laynez Potisek. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis de jurisprudencia 140/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2.
POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

AUDIENCIA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU DIFERIMIENTO TRATÁNDOSE DE AUTORIDADES LOCALES O FORÁNEAS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 327/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DEL SEGUNDO CIRCUITO Y PRIMERO DEL SEXTO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 16 DE AGOSTO DE 2017. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y EDUARDO MEDINA MORA I. DISIDENTES: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia**. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, debido a que el tema a dilucidar corresponde a la materia de su especialidad.

Lo anterior, con apoyo además, en la tesis P. I/2012 (10a.), sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."[1]

SEGUNDO.—**Legitimación**. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por la Magistrada presidenta del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

TERCERO.—**Criterios contendientes**. Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es necesario conocer las consideraciones que expusieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes en sus respectivas ejecutorias.

1. Los datos que se obtuvieron respecto del recurso de revisión incidental **********, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, son los siguientes:

• **********, sociedad anónima de capital variable, por conducto de su representante legal **********, acudió al juicio de amparo a reclamar de diversas autoridades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, "**los inminentes actos de despojo y violatorios de los derechos humanos de la quejosa, mediante los cuales, sin la obligada fundamentación y motivación del acto administrativo de autoridad y sin mediar el legal procedimiento administrativo, han ocupado los inmuebles propiedad de la quejosa, han derribado árboles existentes en los terrenos, han introducido maquinaria pesada de construcción y personal que realizan actividades diversas de movimiento de tierras y procedimientos constructivos sin el permiso o autorización de la quejosa en los predios ubicados en las (sic) márgenes de la carretera federal (libre) Toluca-La Marquesa, kilómetro 36+801 al 38+622 en el Estado de México**."

• El conocimiento del asunto correspondió al Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, quien ordenó tramitar por duplicado y separado el incidente de suspensión, relativo al juicio de amparo indirecto ********** de su índice, solicitó informe previo a las autoridades señaladas como responsa-

[1] Consultable en la página 9 del Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

bles y negó la suspensión provisional de los actos reclamados; además señaló fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental, que tuvo verificativo el veintiséis de enero de dos mil quince; enseguida, dictó la interlocutoria que concluyó con los puntos resolutivos siguientes:

"PRIMERO.—Se niega a ********, sociedad anónima de capital variable, por conducto de su representante legal ********** la suspensión definitiva, contra la autoridad y acto precisado en el considerando primero de esta resolución, por las razones ahí establecidas.**

"SEGUNDO.—Se deja pendiente de resolver la presente incidencia, respecto de las autoridades señaladas en el considerando tercero de la presente determinación, y se fijan las nueve horas con quince minutos del nueve de febrero de dos mil quince para su celebración."

• La interlocutoria acabada de relacionar fue recurrida a través de la revisión, por el representante legal de la quejosa, medio de impugnación del cual conoció el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, dentro del recurso de revisión incidental **********, en el que también se tuvieron como impugnados los acuerdos dictados en la audiencia incidental de veintiséis de enero de dos mil quince, así como los emitidos en la diversa audiencia de nueve de febrero siguiente y la interlocutoria de la misma fecha; agotado el procedimiento respectivo el ocho de octubre de la mencionada anualidad, dictó ejecutoria en la cual confirmó la interlocutoria recurrida y negó la suspensión definitiva, dentro de las razones en que se sustenta tal determinación, cobran relevancia para el presente asunto, las siguientes:

"...

APARTADO "A". Examen de los argumentos hechos valer contra los acuerdos sostenidos en las audiencias incidentales de veintiséis de enero y nueve de febrero de dos mil quince.

"Estudiadas las constancias de manera íntegra y confrontando los argumentos que sostienen las audiencias de que se trata, con los agravios propuestos en su contra, se advierte que éstos son en una parte infundados, en otra inoperantes y en una más fundados pero inoperantes.

"A fin de sustentar lo anterior, es preciso indicar que los artículos 141, 142, 143 y 144 de la Ley de Amparo son del contenido siguiente: (se transcriben)

"De lo expuesto, se advierte que cuando alguna autoridad responsable tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo, y no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad, se celebrará la audiencia incidental, respecto del acto reclamado de las autoridades residentes (sic), a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; y en ese sentido se aclara, que la resolución dictada en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes.

"Además, se establece que la falta de informe previo hará presumir cierto el acto reclamado para el solo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva.

"En ese sentido, se faculta a la autoridad que conoce de la suspensión para que solicite documentos y ordene las diligencias que considere necesarias, a efecto de que cuente con todos los elementos necesarios para resolver sobre la suspensión definitiva y se precisa que en el incidente de suspensión, únicamente, se admitirán las pruebas documental y de inspección judicial; en el entendido de que tratándose de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, también será admisible la prueba testimonial; aclarándose además que en dicho incidente no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el juicio de amparo principal.

"En relación a las formalidades que deben seguirse en la audiencia incidental, se dispone que en ésta, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiera allegado en su caso y los resultados de las diligencias que hubiera ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, acerca de las medidas y garantías a que estará sujeta.

"Así las cosas, bajo las consideraciones antes expuestas, se advierte que es infundado el argumento donde la accionante alega que el Juez de Distrito violó el principio de unidad, al celebrar en un primer momento la audiencia incidental respecto de las responsables Director General de Transporte Ferroviario y Multimodal y Director de Permisos y Aprovechamientos de la Dirección General Adjunta de Supervisión Física de Autopistas de la Direc-

ción General de Desarrollo Carretero, ambos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dictando la resolución correspondiente, y diferirla para posteriormente celebrar una segunda audiencia, respecto a la responsable Secretaría de Comunicaciones y Transportes, dictando también la sentencia correspondiente.

"Es así, ya que no asiste razón a la recurrente, toda vez que dicha actuación se encuentra ajustada a derecho.

"En efecto, es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en concreto el Pleno de dicho Órgano Máximo de Justicia, ha sostenido el criterio relativo a que, de la interpretación sistemática de lo dispuesto en los artículos que rigen el trámite del incidente de suspensión (se refirió a los numerales 82, 83, 95, 131 y 133 de la Ley de Amparo abrogada), se colige que la audiencia incidental, se rige por los principios de indivisibilidad, al no contemplarse la posibilidad de escindirla en sus etapas; el de continuidad de la audiencia, al establecer una serie de fases que sucesivamente deben desarrollarse hasta la conclusión del incidente; y el de celeridad procesal, ya que dada la naturaleza del objeto del incidente, se impone el deber de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar dentro del plazo de setenta y dos horas seguidas de la fecha en que se promovió la suspensión.

"El citado criterio se sostuvo en la tesis de jurisprudencia de clave P./J. 78/2001, visible en la página 7 del Tomo XIII del mes de junio de 2001, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* que dice:

"'REVISIÓN. ES PROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL EN LA QUE SE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.' (se transcribe)

"Sin embargo, el artículo 141 de la Ley de Amparo en vigor, el cual ya ha sido transcrito, faculta al juzgador a reservar la celebración de la audiencia incidental, respecto de las autoridades que residan fuera de la jurisdicción del Juez, a fin de que puedan estar en oportunidad de rendir su informe previo. De ahí que si en la especie, el juzgador reservó la celebración de la audiencia incidental, respecto de una autoridad foránea, a saber, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien tiene su residencia en el Distrito Federal, tal actuar del Juez no resulta incorrecto como lo pretende hacer valer la recurrente, de ahí la ineficacia del agravio en análisis, sobre todo porque con independencia de si aquel numeral se refiere al lugar de residencia o jurisdicción del Juez, lo cierto es que con relación a dicha autoridad foránea, el juzgador celebró la audiencia incidental y dictó interlocutoria con fecha nueve de febrero de dos mil quince, en la que se negó a la quejosa la suspensión defini-

tiva de los actos reclamados, de suerte que aquella actuación de la que se duele, ningún agravio le causa ya, toda vez que ya fue materializada.

"Aunado a que el caso de excepción a que hace referencia la tesis invocada por la recurrente, si bien interpreta el artículo 133 de la Ley de Amparo abrogada, lo cierto es que el transcrito artículo 141 vigente es de contenido similar a aquél, de ahí que dicho criterio no sustenta los argumentos de la recurrente en los términos que plantea, sino por el contrario, apoya la determinación asumida por el a quo, en tanto que su actuar resultó apegado a derecho.

"Además, es de precisar que el mencionado numeral no obliga al Juez de Distrito a resolver lo conducente a la totalidad de las autoridades foráneas en una sola audiencia incidental, es decir, la citada norma no prevé que deba celebrarse una sola audiencia en relación con todas las autoridades foráneas, sino que, únicamente, establece la posibilidad de que pueda diferirse la audiencia incidental, respecto de dichas autoridades, sin que se limite el número de veces o de autoridades en relación con las cuales pueda ser celebrada y diferida.

"Ello es perfectamente razonable en la medida en que la norma debe ser interpretada en un sentido funcional; así, es posible entender que la intención del legislador al autorizar al juzgador a celebrar la audiencia incidental por unas autoridades y diferirla por otras, es la de permitir que se resuelva el incidente de suspensión, respecto de las autoridades en relación con las cuales se cuenta con la información necesaria para ello y, de esta manera, evitar retardos innecesarios en la resolución que deba darse a los actos a ellas atribuidos; lo que es acorde al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, que prevé, entre otras cosas, que la impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial.

"En efecto, de la interpretación funcional del artículo 141 de la Ley de Amparo, se advierte que el objeto de dicha norma es que, al margen del lugar de residencia de la autoridad de la cual no se cuente con su informe previo, el juzgador de amparo esté en aptitud de celebrar la audiencia incidental y dictar la resolución correspondiente en relación con las autoridades, respecto de las que sí cuente con los datos necesarios para decidir sobre la suspensión de los actos reclamados, y de este modo eliminar retardos innecesarios en la resolución del incidente de suspensión.

"Lo anterior, se denota con el hecho de que el propio numeral de que se trata, condiciona el diferimiento de la audiencia incidental a aquellos casos

en que para la responsable "no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad", de donde se infiere que el supuesto que se debe actualizar para que sea diferida dicha audiencia es, precisamente, que la responsable, con independencia del lugar de su residencia, no haya estado en posibilidad de rendir dicho informe, y si bien el legislador en este supuesto se refiere únicamente a las autoridades que residan fuera de la jurisdicción del órgano de control constitucional, se advierte que ello es atendiendo a que resulta lógico pensar que quienes pudieran tener alguna dificultad, por cuestión de distancia, en rendir su informe previo de manera oportuna, son dichas autoridades.

"De este modo, atendiendo al objeto con que fue legislado dicho numeral, al margen de la forma en que fue redactado, debe entenderse que el supuesto que se debe actualizar para que el juzgador esté en aptitud de diferir la audiencia incidental es que la responsable no haya estado en posibilidad de rendir dicho informe de manera oportuna, con independencia del lugar de su residencia, sin que exista la obligación de la autoridad de amparo de celebrar una sola audiencia en relación con todas las autoridades foráneas, o bien, respecto de la totalidad de las autoridades locales, dado que el artículo 141 de la Ley de Amparo, nada dice en ese sentido.

"Pensar de otro modo, llevaría al absurdo de establecer que en los supuestos en que las autoridades responsables residan dentro de la jurisdicción del órgano de amparo, el juzgador en todo caso estaría obligado a celebrar la audiencia incidental y, por ende, resolver el incidente de suspensión, incluso en los casos en que de autos se advirtiera que la responsable no tuvo posibilidad de presentar su informe previo de manera oportuna, como por ejemplo, cuando no obre constancia de notificación del proveído en que se requirió dicho informe, o bien, esté transcurriendo el término de cuarenta y ocho horas con que cuenta para rendirlo, de conformidad con la fracción III del artículo 138 de la Ley de Amparo.

"Lo que desde luego no es posible, ya que de ser así se violarían las formalidades del procedimiento en perjuicio de la responsable, quien por supuesto tiene derecho a ser oída en el incidente de suspensión.

"Además, de concluir que el Juez de Distrito está obligado a celebrar una sola audiencia en relación a todas las autoridades foráneas, o bien, respecto de la totalidad de las autoridades locales, llevaría a pensar que el juzgador está impedido para resolver el incidente de suspensión, respecto de una autoridad de la cual ya cuenta con la información necesaria, sólo por el hecho de que aún no se reúnen los elementos necesarios para resolver en relación

con una diversa autoridad, con independencia de su lugar de residencia, lo que desde luego infringe el derecho fundamental de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, que prevé, entre otras cosas, que la impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial.

"Ello es así, pues puede darse el caso que en un juicio de amparo sean designadas como responsables, tanto autoridades que residan dentro de la jurisdicción del órgano judicial, como fuera de ella, y que llegada la fecha fijada para la celebración de la audiencia incidental, se cuente con la información necesaria para resolver sobre el incidente de suspensión sólo respecto de algunas autoridades foráneas y locales, y que, por tanto, siguiendo el razonamiento de la recurrente, el juzgador deba diferir la audiencia por la totalidad de las autoridades responsables, a fin de poder celebrar una sola audiencia en relación con todas las autoridades foráneas, o bien, de las autoridades locales, lo que por supuesto no sería razonable, ya que con ello, únicamente, se retardaría de manera innecesaria la resolución del incidente de suspensión, respecto a los actos reclamados a las autoridades de las cuales sí se cuenta con los datos necesarios para ello; máxime que el dictado de la resolución interlocutoria pudiera postergarse de manera indefinida, ante la eventualidad de que por diversidad de razones (por ejemplo, falta de constancias de notificación, la no localización del domicilio de las autoridades, la devolución de las piezas postales remitidas, la imprecisión en la denominación de la autoridad, el periodo vacacional de las autoridades, entre otros motivos) no se cuente con los datos necesarios para resolver por todas las autoridades, ya sean foráneas o locales, lo que evidentemente sería en perjuicio del quejoso y en violación al referido derecho fundamental de tutela judicial.

"Por tanto, es razonable concluir que, atendiendo a la interpretación funcional del artículo 141 de la Ley de Amparo, con independencia del lugar de residencia de las autoridades responsables, el Juez de Distrito está en aptitud de celebrar la audiencia incidental, respecto de las autoridades en relación con las cuales cuenta con la información necesaria para resolver el incidente de suspensión, y diferirla por cuanto hace a las que no tuvieron posibilidad de rendir su informe previo de manera oportuna, sin que exista la obligación de la autoridad de amparo de celebrar una sola audiencia en relación con todas las autoridades foráneas, o bien, respecto de la totalidad de las autoridades locales.

"Máxime que debe tenerse presente que si bien en el juicio de amparo las autoridades responsables pueden clasificarse como ordenadoras y ejecutoras, lo cierto es que el quejoso debe atribuir a cada autoridad de manera separada actos concretos y directos, aunque sean similares o se relacionen

entre sí, de modo que el Juez de Distrito al decidir sobre la suspensión debe resolver respecto a cada uno de los actos reclamados.

"En ese sentido, tampoco se advierte que el hecho de que el juzgador difiera la audiencia pudiera causar perjuicio al quejoso respecto a lo que decida al resolver el incidente de suspensión, pues en todo caso y al margen de que celebre o no una sola audiencia, tendrá que pronunciarse de manera independiente respecto a cada uno de los actos atribuidos a las responsables; máxime que el propio numeral que se interpreta en su parte final establece que 'la resolución dictada en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes', de donde se desprende que en el evento de que del contenido de los informes previos recibidos con posterioridad a la celebración de la primer anuencia, el Juez de Distrito advierta alguna información que afecte lo sostenido en la resolución interlocutoria primigenia, el juzgador podrá modificar o revocar dicha determinación, a fin de hacerla congruente con los datos que proporcionen las constancias de autos, lo que garantiza que no se deje en estado de indefensión a ninguna de las partes, ya sea quejoso o tercero interesado, o bien, se les cause un perjuicio.

"Por tanto, es que resultan infundados los argumentos en que la quejosa alega que el Juez de Distrito difirió la audiencia incidental en su perjuicio.

"Sin que este tribunal comparta el criterio sostenido en la jurisprudencia VI.1o.A. J/4 (10a.), sostenida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 1847, con número de registro 2002635, que cita la recurrente, la cual es del rubro y texto siguientes:

"'REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. DEBE DECRETARSE POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA AUDIENCIA INCIDENTAL, SI EN EL INCIDENTE RELATIVO EL JUEZ DE DISTRITO DICTA DOS INTERLOCUTORIAS DISTINTAS RESPECTO DE DIVERSAS AUTORIDADES RESPONSABLES, SIN ACTUALIZARSE PARA ELLO EL CASO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA LEY DE AMPARO.' (se transcribe)

"...

"Sin embargo, de manera respetuosa este Tribunal Colegiado difiere de lo sostenido por el homólogo federal, ya que sobre el principio de indivisibilidad o de unidad procesal de la audiencia incidental previsto en tales nume-

rales, los cuales cabe decir forman parte de una norma que aunque federal tiene el carácter de secundaria, debe prevalecer el derecho fundamental de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé, entre otras cosas, que la impartición de justicia debe ser pronta, completa e imparcial.

"...

"De lo expuesto, resulta claro que el derecho fundamental de tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 17 de constitucional que prevé, entre otros, el principio de administración de justicia pronta y expedita, establece, en esencia, la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias puestas a su conocimiento sin demoras innecesarias, por lo que debe prevalecer sobre el principio de indivisibilidad o de unidad procesal de la audiencia incidental en que se sustentó el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, para emitir la jurisprudencia VI.1o.A. J/4 (10a.), de la cual se difiere. ..."

2. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito conoció y resolvió la revisión de los incidentes de suspensión **********, **********, **********, ********** y **********, en los cuales sostuvo idéntico criterio, con la única diferencia «de» que, en el tercero de los asuntos, la reposición del procedimiento fue consecuencia de que el agravio, que al respecto formuló el recurrente, resultó fundado; en tanto que en los demás asuntos, obedeció a que el órgano del conocimiento, de oficio, detectó que el Juez de origen incurrió, en lo que consideró, una violación a las reglas del procedimiento; entonces, se transcriben, en lo que aquí interesa, las consideraciones de la ejecutoria relativa al primero de los asuntos en mención, del cual se desprenden los datos siguientes:

• **********, sociedad anónima de capital variable, por conducto de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos del gobernador del Estado de Puebla y otras autoridades, que hizo consistir en la aprobación, expedición, promulgación y publicación del Decreto mediante el cual se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla, para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, concretamente la fracción II, inciso d), del artículo 1o. y la fracción II del numeral 13; así como los actos tendentes al cumplimiento, aplicación y ejecución del acto reclamado, a través de la Comisión Federal de Electricidad.

El conocimiento del asunto correspondió al Juez Quinto de Distrito en el Estado de Puebla, que lo registró con el número **********, ordenó la apertura del incidente de suspensión, solicitó los informes previos respectivos y

concedió la suspensión provisional; seguido el trámite respectivo, el veintisiete de febrero de dos mil nueve, dictó la interlocutoria en la cual, por una parte, concedió la suspensión definitiva solicitada y, por otra, difirió la audiencia incidental en razón a que se encontraba transcurriendo el término a efecto de que la Comisión Federal de Electricidad División Centro Oriente Zona de Distribución, Puebla, rindiera su informe previo.

• Inconforme con tal determinación, la autoridad responsable Tesorero del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, interpuso recurso de revisión en su contra, lo que dio origen, precisamente, al toca **********, resuelto en la sesión correspondiente al trece de mayo de dos mil nueve, en que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, revocó la interlocutoria sujeta a revisión y ordenó reponer el procedimiento en el incidente de suspensión relativo, conforme a las consideraciones siguientes:

"CUARTO.—No se habrán de analizar las consideraciones que sustentan la interlocutoria recurrida, ni el agravio formulado en su contra por la autoridad recurrente, a pesar de haberse transcrito, toda vez que este Tribunal Colegiado, advierte que en el caso el a quo incurrió en una violación a las reglas fundamentales que norman el trámite del incidente de suspensión, por lo que en el caso deberá reponerse el procedimiento en términos de la fracción IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, aplicado por analogía al caso a estudio.

"Dicha porción normativa dispone lo siguiente: (se transcribe)

"...

"Precisado lo anterior, importa señalar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la audiencia incidental goza de características similares a la audiencia constitucional, rigiendo en aquélla los principios de indivisibilidad (o unidad), al no contemplarse la posibilidad de escindirla en sus etapas; el de continuidad de la audiencia, al establecer una serie de fases que sucesivamente deben desarrollarse hasta la conclusión del incidente; y el de celeridad procesal en el caso del incidente, ya que dada la naturaleza de su objeto, se impone el deber de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar dentro del plazo de setenta y dos horas seguidas de la fecha en que se promovió la suspensión.

"Al respecto se cita, en lo conducente, la jurisprudencia P./J. 78/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 7, Tomo XIII, junio de 2001, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra dice:

"'REVISIÓN. ES PROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL EN LA QUE SE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.' (se transcribe)

"A partir de lo anterior, como primera premisa se tiene que la audiencia incidental se rige por principios similares a los de la audiencia constitucional, siendo éstos, entre otros, el principio de indivisibilidad o de unidad procesal, conforme al cual, debe entenderse que la audiencia incidental constituye formalmente un solo acto procesal que, por regla general, debe abrirse, sustanciarse y concluirse en un único momento sin la posibilidad de escindirla para resolver en distintas oportunidades, sobre los diversos actos materia de la solicitud de suspensión o respecto de las diversas autoridades responsables de ellos.

"Dicha regla general, se encuentra establecida en el primer párrafo del artículo 131 de la Ley de Amparo, que establece lo que sigue: (se transcribe)

"Conforme a la porción normativa transcrita, se advierte como segunda premisa que la regla general de la indivisibilidad o unidad de la audiencia incidental, conforme a la cual el Juez de amparo debe resolver en un solo momento, respecto de la totalidad de los actos reclamados y autoridades responsables, materia de la solicitud de suspensión, tiene como única excepción el supuesto previsto en el artículo 133 de la Ley Reglamentaria del juicio de garantías, en el que se establece que cuando determinada o determinadas autoridades responsables, se encuentren fuera del lugar de residencia del Juez Federal, sin que sea posible por dicha razón que rindan su informe previo con la oportunidad debida, al no haberse hecho uso de la vía telegráfica, la audiencia se celebrará, respecto del acto de las autoridades ubicadas en el lugar de residencia del órgano jurisdiccional, a reserva de celebrar una diversa audiencia, respecto de las autoridades foráneas.

"El referido artículo 133 de la Ley de Amparo señala lo que sigue: (se transcribe)

"De todo lo antes expuesto y partiendo de la interpretación sistemática de los artículos 131 y 133 de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado concluye que la audiencia incidental se rige por principios similares a los de la constitucional, siendo éstos, entre otros, el principio de indivisibilidad o unidad procesal, conforme al cual la audiencia incidental, constituye, formalmente, un solo acto procesal que, por regla general, debe abrirse, sustanciarse y concluirse en un único momento sin la posibilidad de escindirla en sus etapas ni de resolver en distintas oportunidades sobre los diversos actos materia de la solicitud de suspensión o respecto de las diversas autoridades responsables de ellos.

"Por su parte, la única excepción a la regla general antes mencionada, se encuentra prevista en el artículo 133 de la Ley de Amparo, que establece la posibilidad de celebrar una primera audiencia, respecto del acto de las autoridades ubicadas en el lugar de residencia del órgano jurisdiccional, a reserva de celebrar una diversa audiencia, respecto de las autoridades foráneas cuando estas últimas, en virtud del lugar de su residencia, no hayan podido rendir su informe previo con la oportunidad debida al no haberse hecho uso de la vía telegráfica.

"En mérito de ello, se estima que si el Juez de amparo, celebra la audiencia incidental y dicta la interlocutoria respectiva en relación con diversas autoridades responsables ubicadas en el lugar de residencia del Juez de Distrito, pero en la propia interlocutoria señala una nueva fecha para la celebración de una diversa audiencia, respecto de otra autoridad local, dicha actuación, resulta violatoria del principio de indivisibilidad o de unidad procesal de la audiencia incidental y, por tanto, constituye una violación al procedimiento en el trámite del incidente de suspensión susceptible de reponerse para que atendiendo a la finalidad de concentración procesal, se celebre una sola audiencia y se dicte una sola interlocutoria respecto de todos los actos reclamados y autoridades responsables que correspondan, a fin de que las partes estén en posibilidad de combatir integralmente, de ser conforme a sus intereses, la negativa o concesión de suspensión respectiva, y evitando así la posible existencia de dos medios de impugnación contra las diversas interlocutorias o el posible dictado de sentencias contradictorias en éstos, además de que ello es conveniente conforme al principio constitucional de seguridad jurídica.

"Precisado lo anterior, en el caso concreto de los autos del incidente de origen, se advierte que la parte quejosa **********, por conducto de su representante legal, promovió juicio de garantías en el que reclamó del Congreso, gobernador, secretario de Gobernación, director del Periódico Oficial, todos del Estado de Puebla, así como del tesorero del Ayuntamiento del Municipio de Puebla y de la Comisión Federal de Electricidad, División Centro Oriente, Zona de Distribución Puebla, la aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de Ingresos del Municipio de Puebla para el ejercicio fiscal de dos mil nueve, en concreto por lo que hace a los artículos 1o., fracción II, inciso d) y 13, fracción II, del citado ordenamiento legal, así como los actos de ejecución de dichos preceptos legales, con motivo del que señaló como su primer acto de aplicación, consistente en el 'aviso-recibo' emitido por la Comisión Federal de Electricidad por el periodo del treinta y uno de diciembre de dos mil ocho al treinta y uno de enero de dos mil nueve, en el que se realiza el cobro del derecho de alumbrado público materia del amparo (recibo agregado en la foja 9 frente y vuelta de autos).

"En relación con ello, la quejosa solicitó la suspensión de los actos reclamados en los siguientes términos: (se transcribe)

"Mediante auto de fecha veinticuatro de febrero de dos mil nueve, la entonces Juez Quinto de Distrito en el Estado de Puebla, a quien por razón de turno correspondió conocer del asunto, solicitó los informes previos respectivos a las autoridades responsables, y concedió la suspensión provisional solicitada (foja 53 frente y vuelta).

"El auto referido en el párrafo precedente, se notificó a la Comisión Federal de Electricidad, División Centro Oriente, Zona de Distribución Puebla, con residencia en la ciudad del mismo nombre, el día veintiséis de febrero de dos mil nueve (constancia visible en la foja 59 del cuaderno de suspensión).

"Seguido el trámite respectivo, el secretario del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado, encargado del despacho por Ministerio de ley, mediante interlocutoria de fecha veintisiete de febrero siguiente, otorgó la suspensión definitiva de los actos reclamados, y en el considerando cuarto de la misma interlocutoria, refirió lo siguiente:

"'CUARTO.—Por otra parte, en atención a que se encuentra transcurriendo el término de veinticuatro horas para que rinda su informe previo la autoridad señalada como responsable, Comisión Federal de Electricidad División Centro Oriente Zona de Distribución, Puebla, difiérase la audiencia incidental para las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del cuatro de marzo de dos mil nueve.' (foja 68)

"En el segundo punto resolutivo de dicha resolución sostuvo:

"'SEGUNDO.—Se difiere la audiencia incidental por lo que hace a la autoridad señalada como responsable, Comisión Federal de Electricidad División Centro Oriente Zona de Distribución, Puebla, para las nueve horas con cuarenta y cinco minutos, del cuatro de marzo de dos mil nueve, por los motivos expuestos en el considerando cuarto de esta interlocutoria.' (foja 68)

"En tales condiciones, en una diversa audiencia incidental de fecha cuatro de marzo de dos mil nueve, la entonces titular del Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Puebla, emitió una diversa interlocutoria en la que concedió la suspensión definitiva solicitada, únicamente en relación con los actos reclamados a la Comisión Federal de Electricidad responsable (fojas 72 y 73).

"Precisado lo anterior, de los antecedentes del caso concreto, en relación con el principio de indivisibilidad o de unidad procesal que rige para

la audiencia incidental, y conforme a las reglas de los artículos 131 y 133 de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado estima que el a quo incurrió en una violación a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento del incidente de suspensión y, concretamente, en una violación al principio de indivisibilidad mencionado, en atención a que en forma ilegal celebró una primera audiencia incidental y dictó una primera interlocutoria en la que concedió la suspensión solicitada, respecto de los actos reclamados al Congreso, gobernador, secretario de Gobernación, director del Periódico Oficial, todos del Estado de Puebla, así como al tesorero del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, y en la misma interlocutoria 'difirió' la audiencia incidental por cuanto hace a la Comisión Federal de Electricidad, División Centro Oriente, Zona de Distribución Puebla, al no haber fenecido aún el término con que contaba para rendir su informe previo, no obstante que dicha Comisión tiene el carácter de una autoridad local y no de una autoridad foránea para los fines del artículo 133 de la Ley de Amparo, celebrándose posteriormente una segunda audiencia y dictándose una segunda interlocutoria relativa a los actos reclamados a dicha responsable.

"En consecuencia, se concluye que la existencia de dos audiencias incidentales y de dos interlocutorias en los autos de origen, sin que se actualice el supuesto del mencionado artículo 133 de la Ley de Amparo, es violatoria del principio de indivisibilidad o de unidad procesal que rige para dicha audiencia y, por tanto, constituye una violación al procedimiento del incidente de suspensión susceptible de reponerse, a fin de que atendiendo a esa finalidad de concentración procesal, se celebre una sola audiencia con el dictado de una sola resolución interlocutoria, con el objeto de que las partes estén en posibilidad de combatir integralmente, de ser conforme a sus intereses, la negativa o concesión de suspensión respectiva, evitando así la posible existencia de dos medios de impugnación contra las diversas interlocutorias y el posible dictado de sentencias contradictorias en éstos, además de que ello es conveniente conforme al principio constitucional de seguridad jurídica.

"No obsta a lo anterior, el que el recurso de revisión, se haya interpuesto solamente en contra de la interlocutoria de fecha veintisiete de febrero de dos mil nueve, en la que el secretario encargado del despacho por Ministerio de ley, ordenó diferir la audiencia incidental en relación con los actos reclamados a la Comisión Federal de Electricidad responsable, y no así en contra de la diversa interlocutoria de cuatro de marzo siguiente, en que se concedió la suspensión definitiva solicitada, respecto de dicha responsable; lo anterior, en virtud de que para los fines de la reposición del procedimiento técnicamente no pueden desvincularse ambas actuaciones, toda vez que la segunda es consecuencia del incorrecto diferimiento ordenado en la primera, como

sucede técnicamente en forma análoga en el recurso de revisión en que se analiza en forma simultánea el auto que tiene por no interpuesta la demanda y el auto preventivo que le precede, pues igualmente uno es consecuencia del otro.

"Así lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 97/97, aplicada por analogía, visible en la página 21 del Tomo VI, diciembre de 1997, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra señala:

"'REVISIÓN EN CONTRA DEL AUTO QUE TIENE POR NO PRESENTADA LA DEMANDA DE AMPARO. ES MATERIA DE ELLA LA LEGALIDAD DEL ACUERDO QUE MANDA ACLARARLA O COMPLETARLA.' (se transcribe)

"En las condiciones apuntadas, lo procedente es revocar la interlocutoria recurrida de fecha veintisiete de febrero de dos mil nueve, así como la diversa interlocutoria de fecha cuatro de marzo siguiente, emitida en consecuencia, y ordenar al a quo que deje insubsistentes ambas audiencias incidentales y reponga el procedimiento en el incidente de suspensión de origen, a fin de que celebre una sola audiencia incidental con el dictado de una sola resolución interlocutoria, en la que resuelva lo procedente sobre la solicitud de suspensión definitiva de la quejosa en relación con la totalidad de los actos reclamados y autoridades responsables materia de la petición de dicha medida cautelar."

De las ejecutorias señaladas derivó la jurisprudencia VI.1o.A. J/4 (10a.), que es del tenor siguiente:

"REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. DEBE DECRETARSE POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA AUDIENCIA INCIDENTAL, SI EN EL INCIDENTE RELATIVO EL JUEZ DE DISTRITO DICTA DOS INTERLOCUTORIAS DISTINTAS RESPECTO DE DIVERSAS AUTORIDADES RESPONSABLES, SIN ACTUALIZARSE PARA ELLO EL CASO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA LEY DE AMPARO. De la interpretación sistemática de los artículos 131 y 133 de la Ley de Amparo, y partiendo de que la audiencia incidental goza de características similares a las de la constitucional, se tiene que en aquélla rigen, entre otros principios, el de indivisibilidad o unidad procesal, conforme al cual la audiencia incidental constituye formalmente un solo acto procesal que, por regla general, debe abrirse, sustanciarse y concluirse en un único momento sin la posibilidad de escindirla en sus etapas ni de resolver en distintas oportunidades sobre los diversos actos materia de la solicitud de suspensión o respecto de las diversas autoridades responsables de ellos. Ahora bien, la única excepción a la regla general mencionada se encuentra prevista en el artículo

133 de la Ley de Amparo, que establece la posibilidad de celebrar una primera audiencia respecto del acto de las autoridades ubicadas en el lugar de residencia del órgano jurisdiccional, a reserva de celebrar una diversa audiencia respecto de las autoridades foráneas cuando estas últimas, en virtud del lugar de su residencia, no hayan podido rendir su informe previo con la oportunidad debida al no haberse hecho uso de la vía telegráfica. En consecuencia, si el Juez de amparo celebra la audiencia incidental y dicta la interlocutoria respectiva en relación con diversas autoridades responsables ubicadas en el lugar de residencia del Juez de Distrito, pero en la propia interlocutoria señala una nueva fecha para la celebración de una diversa audiencia respecto de otra autoridad local, dicha actuación resulta violatoria del principio de indivisibilidad o de unidad procesal de la audiencia incidental y, por tanto, constituye una violación al procedimiento en el trámite del incidente de suspensión susceptible de reponerse para que atendiendo a la finalidad de concentración procesal, se celebre una sola audiencia y se dicte una sola interlocutoria respecto de todos los actos reclamados y autoridades responsables que correspondan, a fin de que las partes estén en posibilidad de combatir integralmente, de ser conforme a sus intereses, la negativa o concesión de suspensión respectiva, y evitando así la posible existencia de dos medios de impugnación distintos contra las diversas interlocutorias o el posible dictado de sentencias contradictorias en éstos, además de que ello es conveniente conforme al principio constitucional de seguridad jurídica. No obsta a lo anterior el que el recurso de revisión se interponga solamente en contra de la primera interlocutoria, en la que incorrectamente se ordenó diferir la audiencia incidental en relación con los actos reclamados a determinada responsable, y no así en contra de la segunda interlocutoria dictada en relación con esta última autoridad, toda vez que para los fines de la reposición del procedimiento técnicamente no pueden desvincularse ambas actuaciones, en virtud de que la segunda es consecuencia del incorrecto diferimiento ordenado en la primera, como sucede técnicamente en forma análoga en el recurso de revisión en que se analizan en forma simultánea el auto que tiene por no interpuesta la demanda y el auto preventivo que le precede, pues igualmente uno es consecuencia del otro."[2]

CUARTO.—**Existencia de la contradicción tesis**. Una vez transcritas las sentencias denunciadas como contradictorias, lo que procede es verificar si existe o no la divergencia de criterios denunciada.

Para ello resulta oportuno atender que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la actualización de la contradicción

[2] Consultable en la página 1847 del Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

de tesis sucede cuando las Salas de este Alto Tribunal, dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, o bien, dos o más Plenos de Circuito, adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, salvo que esas diferencias fácticas sean relevantes e incidan en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos.

Lo anterior se desprende de la jurisprudencia P./J. 72/2010, que es del tenor siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema

jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."[3]

Además, el Tribunal Pleno también se ha pronunciado sobre la necesidad de resolver aquellas contradicciones de criterios, cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeada de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo.

Y ante situaciones en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que se adoptan en cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico.

Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, procede pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan.

Lo anterior se deriva de la tesis P. XLVII/2009, cuyos rubro y texto son:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN

[3] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro 164120.

DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."[4]

Así, la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aun cuando debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

---

[4] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro 166996.

En el caso particular, esta Segunda Sala considera que la contradicción de tesis no se da de manera jurídica, pero sí material, en tanto que si bien, los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa examinaron los asuntos desde una perspectiva diversa, lo cierto es que al llevar a cabo el estudio correspondiente en las consideraciones jurídicas vertidas a efecto de resolver la cuestión ante ellos planteada, sostuvieron posturas encontradas, sobre un mismo tema jurídico, en la medida en que las contradicciones de tesis de que se trata, se integraron en torno a la facultad que tienen los Jueces de Distrito de diferir la audiencia incidental, respecto de aquellas autoridades que no estuvieron en oportunidad de rendir su informe previo, a partir de lo dispuesto por los artículos 133 de la Ley de Amparo abrogada[5] y 141 de la Ley de Amparo en vigor,[6] de contenido similar.

Y los órganos contendientes sostuvieron posturas encontradas, respecto de la oportunidad de diferir la audiencia incidental cuando la autoridad responsable no estuvo en oportunidad de rendir el informe previo correspondiente, con independencia de si se trata de una autoridad foránea o de una local.

En efecto, los Tribunales Colegiados de Circuito conocieron de un recurso de revisión interpuesto contra la interlocutoria emitida por un Juez de Distrito en el incidente de suspensión, donde resolvió respecto de alguna o algunas autoridades que habían rendido oportunamente su informe previo, y difirió la audiencia en lo relativo a la responsable que no estuvo en la posibilidad de rendirlo a tiempo.

Ambos órganos jurisdiccionales atendieron que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la jurisprudencia P./J. 78/2001, intitulada: "REVISIÓN. ES PROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL EN LA QUE SE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA.",[7] donde ha determinado que la audien-

---

[5] "**Artículo 133**. Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modificarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes."

[6] "**Artículo 141**. Cuando alguna autoridad responsable tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo, y no sea posible que rinda su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de los medios a que se refiere el artículo anterior, se celebrará la audiencia incidental respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas. La resolución dictada en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes."

[7] "Tesis P./J. 78/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro 189379, Pleno, Tomo XIII, junio de 2001, página 7, jurisprudencia, materia común."

cia incidental goza de características similares a la audiencia constitucional, rigiendo en aquélla los principios de indivisibilidad (o unidad), al no contemplarse la posibilidad de escindirla en sus etapas; el de continuidad de la audiencia, al establecer una serie de fases que sucesivamente deben desarrollarse hasta la conclusión del incidente; y el de celeridad procesal en el caso del incidente, ya que dada la naturaleza de su objeto, se impone el deber de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar dentro del plazo de setenta y dos horas seguidas de la fecha en que se promovió la suspensión.

Asimismo fueron coincidentes al sostener que, conforme a lo dispuesto por los artículos 133 de la Ley de Amparo abrogada y 141 de la Ley de Amparo en vigor, el juzgador de amparo se encuentra facultado para celebrar una primera audiencia, respecto del acto de las autoridades que funcionen en el lugar de residencia del órgano jurisdiccional, a reserva de celebrar una diversa respecto de las autoridades foráneas cuando éstas, en virtud del lugar de su residencia, no hayan podido rendir su informe previo con la oportunidad debida al no haberse hecho uso de la vía telegráfica o bien de los medios a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones.

Lo que motivó que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, haya estimado correcto el actuar del Juez de Distrito que celebró la audiencia incidental, respecto de las autoridades locales que habían rendido oportunamente su informe previo y diferido esa diligencia por cuanto a una autoridad foránea.

Pues agregó que el artículo 133 de la Ley de Amparo abrogada, de igual contenido que el 141 vigente, no obliga al Juez de Distrito a resolver lo conducente a la totalidad de las autoridades foráneas en una sola audiencia incidental, sino que únicamente establece la posibilidad de que pueda diferirse la audiencia incidental, respecto de esas autoridades, sin que se limite el número de veces o de autoridades en relación con las cuales pueda ser celebrada y diferida. Lo cual consideró resulta perfectamente razonable en la medida en que la norma debe ser interpretada en un sentido funcional; de ahí que sea posible entender que la intención del legislador al autorizar al juzgador a celebrar la audiencia incidental por unas autoridades y diferirla por otras, es la de permitir que se resuelva el incidente de suspensión, respecto de las autoridades en relación a las cuales se cuenta con la información necesaria para ello y, de esta manera, evitar retardos innecesarios en la resolución que deba darse a los actos a ellas atribuidos; lo que es acorde al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional.

Además, agregó el Tribunal Colegiado de Circuito, que la interpretación funcional del artículo 141 de la Ley de Amparo, permite advertir que el objeto

de la norma es, que al margen del lugar de residencia de la autoridad de la cual no se cuente con su informe previo, el juzgador de amparo esté en aptitud de celebrar la audiencia incidental y dictar la resolución correspondiente, en relación a las autoridades respecto de las que sí cuente con los datos necesarios para decidir sobre la suspensión de los actos reclamados, y de este modo eliminar retardos innecesarios en la resolución del incidente de suspensión.

Y concluyó que atendiendo a la interpretación funcional del artículo en cuestión, con independencia del lugar de residencia de las autoridades responsables, el Juez de Distrito está en aptitud de celebrar la audiencia incidental, respecto de las autoridades en relación con las cuales cuenta con la información necesaria para resolver el incidente de suspensión, y diferirla por cuanto hace a las que no tuvieron posibilidad de rendir su informe previo de manera oportuna, sin que exista la obligación de la autoridad de amparo de celebrar una sola audiencia en relación con todas las autoridades foráneas, o bien, respecto de la totalidad de las autoridades locales.

En tanto que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito**, sostuvo el criterio reiterado de que el Juez de Distrito incurrió en una violación a las reglas fundamentales que norman el trámite del incidente de suspensión, que ameritaba reponer el procedimiento en términos de la fracción IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, aplicado por analogía.

Lo anterior, a partir de que la interpretación sistemática de los artículos 131 y 133 de la Ley de Amparo, lleva a concluir que la audiencia incidental, se rige por principios similares a los de la constitucional, entre otros, el de indivisibilidad o unidad procesal, conforme al cual la audiencia incidental, constituye formalmente un solo acto procesal que, por regla general, debe abrirse, sustanciarse y concluirse en un único momento, sin la posibilidad de escindirla en sus etapas ni de resolver en distintas oportunidades sobre los diversos actos materia de la solicitud de suspensión o respecto de las diversas autoridades responsables de ellos.

Y la única excepción a la regla, se encuentra prevista en el ordinal 133 en cita, el cual establece la posibilidad de celebrar una primera audiencia, respecto del acto de las autoridades ubicadas en el lugar de residencia del órgano jurisdiccional, a reserva de celebrar una diversa audiencia, respecto de las autoridades foráneas cuando estas últimas, en virtud del lugar de su residencia, no hayan podido rendir su informe previo con la oportunidad debida al no haberse hecho uso de la vía telegráfica.

De ahí que si el Juez de amparo celebra la audiencia incidental y dicta la interlocutoria respectiva, en relación con diversas autoridades responsa-

bles ubicadas en el lugar de residencia del Juez de Distrito, pero en la propia interlocutoria señala una nueva fecha para la celebración de una diversa audiencia respecto de otra autoridad local, dicha actuación resulta violatoria del principio de indivisibilidad o de unidad procesal de la audiencia incidental y, por tanto, constituye una violación al procedimiento en el trámite del incidente de suspensión susceptible de reponerse para que atendiendo a la finalidad de concentración procesal, se celebre una sola audiencia y se dicte una sola interlocutoria, respecto de todos los actos reclamados y autoridades responsables que correspondan, a fin de que las partes estén en posibilidad de combatir integralmente, de ser conforme a sus intereses, la negativa o concesión de suspensión respectiva, y evitando así la posible existencia de dos medios de impugnación contra las diversas interlocutorias o el posible dictado de sentencias contradictorias en éstos, además de que ello es conveniente conforme al principio constitucional de seguridad jurídica.

En este contexto, resulta evidente la oposición de los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito, pues mientras uno dijo realizar una interpretación sistemática del numeral 133 de la Ley de Amparo abrogada (141 de la legislación vigente), a través de la cual concluyó que la existencia de dos audiencias incidentales y dos interlocutorias, sin que se trate de autoridades foráneas, es violatorio del principio de indivisibilidad o de unidad procesal que rige para dicha audiencia y, por tanto, constituye una violación al procedimiento del incidente de suspensión susceptible de reponerse, para que atendiendo a la finalidad de concentración procesal, se celebre una sola audiencia y se dicte sólo una interlocutoria, respecto de todos los actos reclamados y autoridades responsables que correspondan.

El otro órgano jurisdiccional, llevó a cabo una interpretación funcional del artículo 141 de la Ley de Amparo en vigor (133 de la legislación abrogada), a través de la cual concluyó que con independencia del lugar de residencia de las autoridades responsables, el Juez de Distrito está en aptitud de celebrar la audiencia incidental, respecto de aquellas con las que ya cuente con la información necesaria para resolver el incidente de suspensión, y diferirla, siempre que sea necesario, por las que no tuvieron posibilidad de rendir su informe previo de manera oportuna, sin que exista la obligación de celebrar una sola audiencia en relación a todas las autoridades foráneas, o bien, respecto de la integridad de las autoridades locales, pues la porción normativa así no lo establece.

No es obstáculo para arribar en la existencia de la contradicción de tesis el hecho de que mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, resolvió conforme a la Ley de Amparo vigente, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, lo

hizo acorde a la Ley de Amparo abrogada, en tanto que los artículos 141 y 133 de los ordenamientos legales en cuestión, son de similar contenido.

Al respecto, en lo conducente, es oportuno citar la jurisprudencia 2a./J. 89/2007, que textualmente establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE EXISTA NO BASTA QUE UN TRIBUNAL AFIRME QUE NO COMPARTE EL CRITERIO DE OTRO.—Para concluir que existe la contradicción de tesis es insuficiente que un tribunal afirme en una sentencia que no comparte el criterio de otro, sino que es necesario que lo sostenido por uno al examinar un determinado problema sea contrario a lo señalado por el otro al abordar el mismo problema, en el mismo plano y a la luz de preceptos jurídicos iguales o coincidentes; de no ser así se carece de un punto común respecto del cual lo que se afirma en una sentencia se niega en la otra."[8]

Y por analogía la tesis 2a. LXXIX/2015 (10a.), que señala:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES. La finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica. En esa línea de pensamiento, cuando se analicen las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y se advierta la particularidad de que aplicaron, respectivamente, la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma indicada y la vigente, esa sola circunstancia no da lugar a declararla inexistente, siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico o coincidente contenido jurídico; de ahí que, en ese supuesto, lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia."[9]

---

[8] Correspondiente a la Novena Época, con número de registro 172573, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2017, página 851.

[9] Relativa a la Décima Época, con registro digital: 2009829, difundida en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1194 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas».

En consecuencia **el punto en contradicción a resolver, consiste** en determinar si a partir de lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley de Amparo en vigor (133 de la legislación abrogada), el órgano jurisdiccional está obligado a celebrar una sola audiencia y a dictar una interlocutoria, respecto de la totalidad de las autoridades foráneas; o bien, se pueda diferir la audiencia respecto de esas autoridades, cuando por diversas situaciones, no imputables a ellas, no les fuera posible rendir su informe previo; alcanzando incluso, a aquellas que tengan residencia dentro de la jurisdicción del órgano de amparo.

QUINTO.—**Estudio**. Precisada así la existencia de la contradicción de tesis, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio que sustenta esta Segunda Sala, con apoyo en las consideraciones que enseguida se exponen.

De inicio, es oportuno traer a cuenta que la suspensión, entendida como institución jurídica que tiene como finalidad paralizar los actos reclamados en el juicio de amparo, a efecto de conservar su materia durante el trámite y evitar perjuicios de difícil o imposible reparación al agraviado; asegura provisionalmente la situación jurídica, el derecho o interés de que se trate, para que la sentencia que declare el derecho del gobernado pueda ser ejecutada eficazmente.

En efecto, la suspensión del juicio de amparo forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Federal, el cual establece: "Artículo 17. … **Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales** …"

Así, entendido el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva "… **como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y en su caso, se ejecute esa decisión** …"[10]

[10] Tesis: 1a. LIII/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro 181552, Tomo XIX, mayo de 2004, página 513.

El que se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión, implica que la tutela a la jurisdicción efectiva comprende el derecho a obtener una sentencia efectiva, y por ésta debe entenderse que por el transcurso del tiempo del proceso no sea ilusoria, pues como lo señala el profesor español Santiago González Varas Ibáñez: "... **las medidas cautelares deben lograr la adecuación tiempo-resolución del fallo corrigiendo ese desfase o inadecuación temporal del momento del fallo con la realidad jurídica que resuelve a los efectos de lograr una justicia administrativa plena y eficaz. De poco vale que se reconozca a un sujeto un derecho si ello ocurre en un momento en el cual el fallo ya no sirve para su resarcimiento efectivo, o, igualmente, si se le concede una indemnización por los daños causados cuando en realidad no deberían haberse causado los daños si cautelarmente se le hubiera mantenido en su posición jurídica del momento en que se plantea una pretensión cautelar**."[11]

Entonces, la justicia vía control constitucional, debe ser adecuada temporalmente con la realidad jurídica que resuelve, y con este fin debe agudizarse la importancia de las medidas cautelares, como medio de corrección del peligro de la justicia a destiempo, que sin bien protegen provisionalmente los derechos e intereses de los actores, también preservan la seriedad de la función jurisdiccional, toda vez que su finalidad última es la de garantizar la eficacia de la sentencia, para que la justicia no sea burlada, impidiendo con ello que la pretensión del demandante se malogre por el simple transcurso del tiempo; tan es así que el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, reconoce la institución de la suspensión como un principio fundamental del juicio de amparo. Para ello, la legislación de amparo prevé las reglas bajo las cuales debe tramitarse, por separado, el incidente de suspensión, el cual se rige, entre otros, por el principio de celeridad.

Es oportuno señalar que el esquema de la suspensión no sufrió grandes cambios con la entrada en vigor de la Ley de Amparo, vigente a partir de tres de abril de dos mil trece, pues en esencia mantuvo la estructura procesal de la suspensión de oficio y a instancia de parte agraviada, resultando relevante para el presente estudio la segunda y su régimen, en lo conducente se representa en el cuadro siguiente:

---

[11] "Problemas procesales actuales de la jurisdicción contenciosa administrativa", Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1993, páginas 43 y 44.

Ley de Amparo en vigor.	Ley de Amparo abrogada
"Artículo 138. Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente: "I. Concederá o negará la suspensión provisional; en el primer caso, fijará los requisitos y efectos de la medida; en el segundo caso, la autoridad responsable podrá ejecutar el acto reclamado; "II. Señalará fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días; y "III. Solicitará informe previo a las autoridades responsables, que deberán rendirlo dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, para lo cual en la notificación correspondiente se les acompañará copia de la demanda y anexos que estime pertinentes." "Artículo 139. En los casos en que proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esta Ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que	"Artículo 130. En los casos en que proceda la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con notorios perjuicios para el quejoso, el Juez de Distrito, con la sola presentación de la demanda de amparo, podrá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, o bien las que fueren procedentes para el aseguramiento del quejoso, si se tratare de la garantía de la libertad personal. "En este último caso la suspensión provisional surtirá los efectos de que el quejoso quede a disposición de la autoridad que la haya concedido, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si procediere, bajo la más estricta responsabilidad del Juez de Distrito, quien tomará, además, en todo caso, las medidas de aseguramiento que estime pertinentes. "El Juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la liber-

se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.

"Cuando en autos surjan elementos que modifiquen la valoración que se realizó respecto de la afectación que la medida cautelar puede provocar al interés social y el orden público, el juzgador, con vista al quejoso por veinticuatro horas, podrá modificar o revocar la suspensión provisional."

"Artículo 140. En el informe previo la autoridad responsable se concretará a expresar si son o no ciertos los actos reclamados que se le atribuyan, podrá expresar las razones que estime pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión y deberá proporcionar los datos que tenga a su alcance que permitan al órgano jurisdiccional establecer el monto de las garantías correspondientes. Las partes podrán objetar su contenido en la audiencia.

"En casos urgentes se podrá ordenar que se rinda el informe previo por cualquier medio a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones."

"Artículo 141. Cuando alguna autoridad responsable tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo, y no sea potad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior."

"Artículo 131. Promovida la suspensión conforme al artículo 124 de esta ley, el Juez de Distrito pedirá informe previo a la autoridad responsable, quien deberá rendirlo dentro de veinticuatro horas. Transcurrido dicho término, con informe o sin él, se celebrará la audiencia dentro de setenta y dos horas, excepto el caso previsto en el artículo 133,, (sic) en la fecha y hora que se hayan señalado en el auto inicial, en la que el Juez podrá recibir únicamente las pruebas documental o de inspección ocular que ofrezcan las partes, las que se recibirán desde luego; y oyendo los alegatos del quejoso, del tercero perjudicado, si lo hubiera, y del Ministerio Público, el Juez resolverá en la misma audiencia, concediendo o negando la suspensión o lo que fuere procedente con arreglo al artículo 134 de esta ley.

"Cuando se trate de alguno de los actos a que se refiere el artículo 17 de esta ley, podrá también el quejoso ofrecer prueba testimonial.

"No son aplicables al incidente de suspensión las disposiciones relativas a la admisión de pruebas en la audiencia constitucional; no podrá exigirse al quejoso la proposición de la prueba testimonial, en el caso, a que se refiere el párrafo anterior."

"Artículo 132. El informe previo se concretará a expresar si son o no

sible que rinda su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de los medios a que se refiere el artículo anterior, se celebrará la audiencia incidental respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas. La resolución dictada en la primera audiencia podrá modificarse o revocarse con vista de los nuevos informes." "Artículo 142. La falta de informe previo hará presumir cierto el acto reclamado para el sólo efecto de resolver sobre la suspensión definitiva. "Tratándose de amparo contra normas generales, las autoridades que hayan intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la norma general o en su publicación, únicamente rendirán el informe previo cuando adviertan que su intervención en el proceso legislativo o de creación de la norma general, se impugne por vicios propios. "La falta del informe previo de las autoridades legislativas, además de lo señalado en el párrafo anterior, no dará lugar a sanción alguna." "Artículo 143. El órgano jurisdiccional podrá solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere necesarias, a efecto de resolver sobre la suspensión definitiva. "En el incidente de suspensión, únicamente se admitirán las pruebas	ciertos los hechos que se atribuyen a la autoridad que lo rinde, y que determinen la existencia del acto que de ella se reclama, y, en su caso, la cuantía del asunto que lo haya motivado; pudiendo agregarse las razones que se estimen pertinentes sobre la procedencia o improcedencia de la suspensión. "En casos urgentes el Juez de Distrito podrá ordenar a la autoridad responsable que rinda el informe de que se trata, por la vía telegráfica. En todo caso lo hará, si el quejoso asegura los gastos de la comunicación telegráfica correspondiente. "La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías, para el solo efecto de la suspensión; hace además incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo Juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones." "Artículo 133. Cuando alguna o algunas de las autoridades responsables funcionen fuera del lugar de la residencia del Juez de Distrito, y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso de la vía telegráfica, se celebrará la audiencia respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo modi-

documental y de inspección judicial. Tratándose de los casos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, será admisible la prueba testimonial.

"Para efectos de este artículo, no serán aplicables las disposiciones relativas al ofrecimiento y admisión de las pruebas en el cuaderno principal."

"Artículo 144. En la audiencia incidental, a la cual podrán comparecer las partes, se dará cuenta con los informes previos; se recibirán las documentales que el órgano jurisdiccional se hubiere allegado y los resultados de las diligencias que hubiere ordenado, así como las pruebas ofrecidas por las partes; se recibirán sus alegatos, y se resolverá sobre la suspensión definitiva y, en su caso, las medidas y garantías a que estará sujeta."

"Artículo 154. La resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, debiendo tramitarse en la misma forma que el incidente de suspensión."

"Artículo 155. Cuando se interponga recurso contra resoluciones dictadas en el incidente de suspensión, se remitirá el original al tribunal colegiado de circuito competente y se dejará el duplicado en poder del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sin perjuicio de que se siga actuando en el duplicado."

ficarse o revocarse la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes."

"Artículo 140. Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoriada en el juicio de amparo, el Juez de Distrito puede modificar o revocar el auto en que haya concedido o negado la suspensión, cuando ocurra un hecho superveniente que le sirva de fundamento."

"Artículo 141. Cuando al presentarse la demanda no se hubiese promovido el incidente de suspensión, el quejoso podrá promoverlo en cualquier tiempo, mientras no se dicte sentencia ejecutoria."

"Artículo 142. El expediente relativo al incidente de suspensión se llevará siempre por duplicado. Cuando se interponga revisión contra la resolución dictada en el incidente, el Juez de Distrito remitirá el expediente original al Tribunal Colegiado de Circuito que deba conocer del recurso, y se dejará el duplicado en el juzgado."

De lo hasta aquí expuesto se obtiene, en lo conducente, que el incidente de suspensión derivado del juicio de amparo, se rige por el principio de celeridad, al ser un procedimiento sumarísimo, en el cual el órgano jurisdiccional debe observar lo siguiente:

• Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional, previo análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social,[12] debe pronunciarse, respecto de la suspensión provisional;[13]

• Señalar fecha y hora para la celebración de la audiencia incidental que, acorde a la legislación vigente, deberá efectuarse dentro del plazo de cinco días;

• La autoridad responsable deberá rendir su informe previo dentro del término de cuarenta y ocho horas.

---

[12] Aspecto que si bien es novedoso en el texto de la actual legislación de la materia, no lo es en el plano constitucional y jurisprudencial, pues sólo es producto de lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación había advertido y reflejado en diversos criterios que sobre el tema emitió, entre ellos, la jurisprudencia P./J. 15/96, cuyo rubro es: "SUSPENSIÓN. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACIÓN DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.", correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 200136, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, abril de 1996, página 16. Así como la diversa 2a./J. 204/2009, intitulada: "SUSPENSIÓN. PARA DECIDIR SOBRE SU OTORGAMIENTO EL JUZGADOR DEBE PONDERAR SIMULTÁNEAMENTE LA APARIENCIA DEL BUEN DERECHO CON EL PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL O AL ORDEN PÚBLICO."; relativa a la misma Época, con número de registro 165659, difundido a través del mismo medio, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 315. Con base en el anterior criterio, surgió la obligación de los juzgadores de amparo, de analizar la apariencia del buen derecho, al mismo tiempo que se llevaba a cabo el análisis de la posible afectación que pudiera ocasionarse al orden público o al interés social, como requisito legal para conceder la suspensión de los actos reclamados.

[13] Para ello deberá atender lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley de Amparo vigente, el cual señala que, cuando proceda la suspensión conforme a los artículos 128 y 131 de esa ley, si hubiere peligro inminente de que se ejecute el acto reclamado con perjuicios de difícil reparación para el quejoso, el órgano jurisdiccional, con la presentación de la demanda, deberá ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden hasta que se notifique a la autoridad responsable la resolución que se dicte sobre la suspensión definitiva, tomando las medidas que estime convenientes para que no se defrauden derechos de tercero y se eviten perjuicios a los interesados, hasta donde sea posible, ni quede sin materia el juicio de amparo.
En tanto que el numeral 147 del mismo ordenamiento legal señala que, en los casos que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensional siga surtiendo efectos.

La legislación abrogada, concretamente el artículo 131, prevé la obligación de las autoridades responsables de rendir su informe previo dentro de veinticuatro horas, y que la audiencia incidental se celebre en el plazo de setenta y dos horas, con informe o sin él, excepto el caso previsto en el artículo 133, que es el concerniente a las autoridades foráneas.

El particular tema del diferimiento de la audiencia incidental es el que constituye la materia de estudio en el presente asunto, de ahí la necesidad de enfocarnos en lo previsto por la Ley de Amparo, específicamente, en los artículos 141 de la actual y 133 de la abrogada, los cuales disponen, en términos similares, que cuando alguna o algunas de las autoridades responsables "**funcionen fuera del lugar de la residencia del Juez de Distrito**" (ley abrogada), o "**tenga su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del amparo**" (ley vigente), y no sea posible que rindan su informe previo con la debida oportunidad, por no haberse hecho uso "**de la vía telegráfica**" (anterior ley), o bien de "**cualquier medio a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones**" (actual ley), se celebrará la audiencia, respecto del acto reclamado de las autoridades residentes en el lugar, a reserva de celebrar la que corresponda a las autoridades foráneas; pudiendo "**modificarse o revocarse**" la resolución dictada en la primera audiencia en vista de los nuevos informes.

La redacción de los numerales en cuestión, evidencia que aun cuando el incidente de suspensión se rige por el principio de celeridad, el legislador previó la posibilidad de diferir la audiencia en aquellos casos en que las autoridades señaladas como responsables tengan su residencia fuera de la jurisdicción del órgano que conoce del juicio de amparo, y no estuvieron en la posibilidad de rendir su informe previo con oportunidad, por no hacer uso de la vía telegráfica, o de cualquier medio a disposición de las oficinas públicas de comunicaciones.

Lo que resulta entendible si se considera que, en algunas ocasiones, para llevar a cabo la notificación de una autoridad foránea se deben realizar mayores trámites que la diligencia en la cual se emplaza a una autoridad que radica en el mismo lugar que el órgano del conocimiento, ya sea porque se trata de lugares alejados de difícil acceso o bien, en muchas ocasiones la denominación correcta de esa autoridad se desconoce y el esclarecimiento da lugar a dar vista a la parte quejosa para que precise ese aspecto y se inicia un trámite que requiere de mayor tiempo.

Ahora, como bien lo señalaron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la audiencia incidental se rige por los principios de indivisi-

bilidad, al no contemplarse la posibilidad de escindirla en sus etapas; el de continuidad de la audiencia, al establecer una serie de fases que sucesivamente deben desarrollarse hasta la conclusión del incidente; y el de celeridad procesal, ya que dada la naturaleza del objeto del incidente, se impone el deber de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar dentro del plazo de setenta y dos horas seguidas de la fecha en que se promovió la suspensión (esto conforme a la ley abrogada, la actual establece que deberá celebrarse en el término de cinco días).[14]

Sin embargo, la porción normativa en análisis, prevé una excepción, atendiendo, precisamente, a la celeridad con que debe tramitarse el incidente de suspensión, a partir de la cual es posible diferir la audiencia incidental en aquellos casos en que, por causas no imputables a la autoridad responsable que reside fuera de la jurisdicción del órgano de amparo, no estuvo en la posibilidad de rendir su informe previo.

Excepción que da la pauta para hacer una interpretación de los artículos 141 de la actual Ley de Amparo y 133 de la abrogada legislación, sobre tres principios:

Primero, excepcionalmente la audiencia incidental es indivisible.

Segundo, con esa excepción se privilegia celebrar la audiencia, respecto de las autoridades que rindieron su informe previo, o bien, que habiendo sido notificadas oportunamente fueron omisas en hacerlo.

Tercero, pasa a segundo plano el que sean foráneas o residan en el lugar donde tiene jurisdicción el órgano de amparo, porque el objetivo principal es que en la hora y fecha fijadas para la celebración de la audiencia, se resuelva con el material que obre en el incidente, difiriéndola respecto de las autoridades que por causas no imputables a ellas, no estuvieron en la oportunidad de rendir su informe, generando con ello la posibilidad, de que en su momento, atendiendo a los argumentos aportados y de ser necesario, se modifiquen los términos de la suspensión, por así permitirlo la ley.

Máxime si se toma en consideración que en el juicio de amparo las autoridades responsables se clasifican como ordenadoras y ejecutoras, y el

---

[14] Lo anterior se desprende de la jurisprudencia P./J. 78/2001, correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 189379, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, materia común, página 7, que lleva por rubro: "REVISIÓN. ES PROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL EN LA QUE SE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA."

quejoso tiene el deber de precisar, cuál es el acto o los actos concretos y directos que a cada una de ellas reclama, aunque sean similares o se relacionen entre sí, de modo que el Juez de Distrito al decidir sobre la suspensión debe resolver respecto a cada uno de los actos reclamados y autoridades responsables.

Aunado al carácter mutable y dúctil de la suspensión en el amparo indirecto, conforme a lo dispuesto por los artículos 154 de la Ley de Amparo en vigor, 140 de la ley abrogada, la resolución que conceda o niegue la suspensión definitiva podrá modificarse o revocarse de oficio o a petición de parte, cuando ocurra un hecho superveniente que lo motive, mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria en el juicio de amparo; es decir, el órgano jurisdiccional estará en condiciones de modificar la determinación, a partir del informe previo.

Incluso en ocasiones los gobernados presentan demandas de amparo en las cuales designan un gran número de autoridades responsables, tanto locales como foráneas, que dificultan la integración del juicio, la mayoría de las veces en atención a que la denominación de las mismas se modifica y dada la precisión que se requiere en ese aspecto, da inicio a un procedimiento en el cual se da vista a los impetrantes de amparo con el consecuente término para que manifiesten lo que a su interés legal convenga, el acuerdo que recaiga y la notificación respectiva; lo que invariablemente implica que el órgano que conoce del juicio de amparo, en respeto al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, celebre la audiencia incidental, respecto de aquellas autoridades que rindieron oportunamente su informe previo, de lo contrario, implicaría retardar injustificadamente la resolución sobre la suspensión definitiva.

Ahora, la integración problemática del incidente de suspensión, también se da tratándose de autoridades locales, cuando por cuestiones extraordinarias no se lleva a cabo la notificación oportuna a la autoridad responsable para que rinda su informe previo, o bien, ante la falta de la correcta denominación de una autoridad, o el cambio en ese dato, por citar algunos supuestos, lo que deriva en la falta del informe previo al momento de celebrar la audiencia incidental. Sin embargo, el dictado de la resolución interlocutoria no debe postergarse de manera indefinida, ante la eventualidad de que por diversidad de razones no se cuente con los datos necesarios para resolver por todas las autoridades, porque ello sería en perjuicio de la parte quejosa y violatorio del derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

De ahí que resulte posible, a partir de la interpretación sistemática del artículo 141, en relación tanto con los numerales 138, 139, 140, 142, 143 y 155,

todos de la Ley de Amparo vigente; como con los ordinarios 133, en relación con los ordinales 130, 132, 133, 139, 140, 141 y 142 de la abrogada ley; celebrar la audiencia incidental, respecto de aquellas autoridades que sí rindieron su informe previo; o bien, que habiendo sido legalmente notificadas no lo rindieron, caso en el cual se deberá presumir cierto el acto reclamado,[15] a efecto de resolver la suspensión definitiva; y diferir la audiencia para dar oportunidad a la autoridad responsable que no estuvo en condiciones de rendir su informe, con independencia de que resida en el lugar o se trate de una autoridad foránea; pues aun cuando no esté expresamente previsto en la Ley de Amparo, lo cierto es que tampoco se encuentra prohibido.

Sostener lo contrario, implicaría contravenir la naturaleza y fines de la suspensión al postergar de manera indefinida la celebración de la audiencia incidental, en perjuicio de la parte quejosa, con el único objetivo de celebrar una sola audiencia, respecto de todas las autoridades locales o foráneas, ante la eventualidad de diversidad de razones como pueden ser la falta de constancias de notificación, la no localización del domicilio de las autoridades, la devolución de las piezas postales remitidas, la imprecisión en la denominación de la autoridad, entre otros; sin que ello encuentre justificación legal, en franca violación al derecho fundamental de tutela judicial efectiva.

En consecuencia, la tesis que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es la siguiente:

AUDIENCIA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU DIFERIMIENTO TRATÁNDOSE DE AUTORIDADES LOCALES O FORÁNEAS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 78/2001 (*), sostuvo que la audiencia incidental se rige por los principios de indivisibilidad, continuidad y celeridad procesal; sin embargo, los artículos 141 de la Ley de Amparo vigente y 133 de la abrogada prevén una excepción, a partir de la cual puede diferirse la audiencia incidental en los casos en que, por causas no imputables a la autoridad responsable que reside fuera de la jurisdicción del órgano de amparo, no estuvo en posibilidad de rendir su informe previo. Así, de la interpretación sistemática de esos numerales, en relación, respectivamente, con los diversos 138 a 140, 142, 143 y 155 de la Ley de Amparo vigente, así como 130, 132 y 139 a 142 de la abrogada, se obtiene que es posible diferir la audiencia incidental respecto de las autoridades locales o foráneas, cuando por causas no imputables a ellas no pudieron rendir oportunamente su informe previo.

[15] Acorde a lo dispuesto por el artículo 142 y último párrafo del 132 de la actual Ley de Amparo y la abrogada, respectivamente.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 78/2001 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 7, con el rubro: "REVISIÓN. ES PROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL EN LA QUE SE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis que ha sido denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la que sustenta esta Segunda Sala en el último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta,* conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek y presidente Eduardo Medina Mora I. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos emiten su voto en contra.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AUDIENCIA EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. SU DIFERIMIENTO TRATÁNDOSE DE AUTORIDADES LOCALES O FORÁNEAS. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la

jurisprudencia P./J. 78/2001 (*), sostuvo que la audiencia incidental se rige por los principios de indivisibilidad, continuidad y celeridad procesal; sin embargo, los artículos 141 de la Ley de Amparo vigente y 133 de la abrogada prevén una excepción, a partir de la cual puede diferirse la audiencia incidental en los casos en que, por causas no imputables a la autoridad responsable que reside fuera de la jurisdicción del órgano de amparo, no estuvo en posibilidad de rendir su informe previo. Así, de la interpretación sistemática de esos numerales, en relación, respectivamente, con los diversos 138 a 140, 142, 143 y 155 de la Ley de Amparo vigente, así como 130, 132 y 139 a 142 de la abrogada, se obtiene que es posible diferir la audiencia incidental respecto de las autoridades locales o foráneas, cuando por causas no imputables a ellas no pudieron rendir oportunamente su informe previo.

2a./J. 137/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 327/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Segundo Circuito y Primero del Sexto Circuito, ambos en Materia Administrativa. 16 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Irma Gómez Rodríguez.

Tesis y/o criterio contendientes:

Tesis VI.1o.A. J/4, de rubro: "REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN. DEBE DECRETARSE POR VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE INDIVISIBILIDAD DE LA AUDIENCIA INCIDENTAL, SI EN EL INCIDENTE RELATIVO EL JUEZ DE DISTRITO DICTA DOS INTERLOCUTORIAS DISTINTAS RESPECTO DE DIVERSAS AUTORIDADES RESPONSABLES, SIN ACTUALIZARSE PARA ELLO EL CASO DE EXCEPCIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 133 DE LA LEY DE AMPARO.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 3, enero de 2013, página 1847, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 193/2015.

Tesis de jurisprudencia 137/2017 (10a). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 78/2001 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, junio de 2001, página 7, con el rubro: "REVISIÓN. ES PROCEDENTE DICHO RECURSO CONTRA LOS ACUERDOS DICTADOS EN LA AUDIENCIA INCIDENTAL EN LA QUE SE DECIDE SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA."

DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES. LA RESOLUCIÓN QUE LA AUTORIZA TOTAL O PARCIALMENTE, SIN HACER MENCIÓN A LA ACTUALIZACIÓN E INTERESES QUE, EN SU CASO, DEBAN PAGARSE, CONSTITUYE UNA NEGATIVA IMPLÍCITA O TÁCITA IMPUGNABLE A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS CORRESPONDIENTES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 212/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 16 DE AGOSTO DE 2017. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. DISIDENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

TERCERO.—**Aspectos procesales**. **Competencia**. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de posible contradicción de criterios.[4]

CUARTO.—**Legitimación**. La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello.[5]

QUINTO.—**Existencia de la contradicción**. De conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver en sesión de 30 de abril de 2009 la contradicción de tesis 36/2007-PL, no es necesario satisfacer los requisitos establecidos en la diversa jurisprudencia número P./J. 26/2001,[6] pues dicho precedente se interrumpió con motivo de lo resuelto por el Pleno en la indicada sesión.

---

[4] De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes estos últimos a partir del 3 de abril de 2013, en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, vigente a partir del 22 siguiente; en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre un Tribunal Colegiado y un Pleno en Materia Administrativa de diferente Circuito y el tema de fondo se relaciona con la materia administrativa en la que se encuentra especializada esta Sala.

[5] De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que se formuló por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, siendo dicho tribunal el que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

[6] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA."

Una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados.

Por ello, ahora debe tomarse en consideración que la divergencia de criterios existe, cuando los tribunales contendientes adoptan en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

Así, para comprobar la existencia de la contradicción de tesis, es indispensable determinar si existe necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación, más que en el producto del mismo. En ese contexto, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –que no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar la existencia de una contradicción de tesis, cuando se cumplen los siguientes requisitos:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos, exista al menos un tramo de razonamiento, en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general;

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como dicha forma, también sea legalmente posible.

Las anteriores consideraciones, se fundamentan en lo establecido en la jurisprudencia P./J. 72/2010,[7] que está encaminada a proporcionar certidum-

[7] Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

bre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Segunda Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte, en las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, giran en torno a la cuestión jurídica consistente, en saber:

Si en términos del artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, la resolución por la que se autoriza la devolución de contribuciones sin hacer mención alguna de la actualización y los intereses que, en su caso, se deben pagar, constituye una negativa implícita o tácita que, de considerarse así, deba ser impugnada por los medios de defensa correspondientes.

Ciertamente, el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis **********, sostuvo, en esencia, que del séptimo párrafo del artículo 22 del Código Fiscal de la Federación vigente en 2008, se colige que las autoridades fiscales están obligadas a emitir una resolución fundada y motivada en el caso de negativa parcial o total a las solicitudes de devolución de los contribuyentes.

Consecuentemente, sólo en el caso de existir una solicitud de devolución de contribuciones y de los intereses respectivos, cuando estos últimos no sean concedidos por las autoridades fiscales, mediante resolución fundada y motivada, los contribuyentes tendrán la obligación de impugnar esa determinación.

Por el contrario, si no fue solicitado el pago de intereses, y dichas autoridades no se pronunciaron al respecto de manera expresa, no puede considerarse que en su actuación en relación con tales intereses, es una negativa implícita o tácita y, por tanto, no debe impugnarse.

Con base en la expuesto, estimó que en relación con la autorización de devolución de saldo a favor del impuesto al valor agregado, los contribuyentes no están obligados a solicitar, junto con su devolución, el pago de los inte-

reses a que se refiere el artículo 6, fracción IX, del Decreto de Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de noviembre de 2006), debido a que al presentar la correspondiente solicitud de devolución de dicha contribución, no pueden saber en qué momento recibirán el saldo solicitado, como tampoco en qué monto y cuál será el periodo que comprenderá el aludido pago de intereses.

Por ello, estimó que no puede entenderse que, en la devolución que al efecto se realice del impuesto al valor agregado, se contenga una decisión implícita o tácita de tales intereses.

En tal sentido, sólo ante resolución expresa, en el sentido de que se niega el pago de los intereses correspondientes a la devolución, es que los contribuyentes contarán con elementos necesarios para conocer los fundamentos y motivos de las autoridades fiscales para negar dicho pago de intereses.

Adicionalmente, consideró que no puede entenderse, que si los contribuyentes no hacen valer los medios de defensa respectivos contra la autorización de devolución del saldo a favor, se debe estimar que consintieron las negativas implícitas o tácitas del pago de intereses, porque se requiere que las autoridades fiscales funden y motiven la negativa de pagarlos, para que los contribuyentes cuenten con los elementos necesarios para su adecuada defensa.

Las anteriores consideraciones dieron origen a la jurisprudencia PC.I.A. J/86 A (10a.).[8]

Por su parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al fallar el amparo directo **********, resolvió, en esencia, que la autoridad fiscal únicamente autorizó la devolución de los saldos a favor solicitados, no así los intereses que le correspondían a la quejosa, conforme al artículo 6, fracción IX, del Decreto por el que se modifica el diverso para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, por lo que es inconcuso que debe considerarse negado el derecho al pago de los

[8] Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 35, Tomo II, octubre de 2016, página 1605, de rubro: "DEVOLUCIÓN DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA AUTORIZACIÓN DE SALDO A FAVOR DE LOS CONTRIBUYENTES QUE NO COMPRENDA LOS INTERESES, NO CONSTITUYE UNA NEGATIVA IMPLÍCITA O TÁCITA DE SU PAGO QUE SE DEBA COMBATIR, PORQUE PARA ESE EFECTO SE REQUIERE QUE EXISTA UNA DETERMINACIÓN FUNDADA Y MOTIVADA."

intereses en su totalidad, de conformidad con lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 22-A del Código Fiscal de la Federación, dado que dicha porción normativa no señala que esa denegación de los intereses se trate de una negativa ficta, prevista en el artículo 37 del mismo ordenamiento legal.

Así, las negativas parciales de los intereses de la devolución, no pueden considerarse resoluciones negativas fictas, pues para ello se requiere que las peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, no sean resueltas en un plazo de 3 meses sin que se notifiquen, lo que no ocurrió en el caso, porque las solicitudes de devolución presentadas por la quejosa fueron resueltas en los oficios impugnados en el contencioso administrativo, los que no se negaron conocer, en los cuales la autoridad fiscal negó el pago de los intereses correspondientes en su totalidad, al no haberlos pagado, lo que se tradujo en unas negativas parciales que le causaron perjuicio al contribuyente.

Por tanto, el hecho de que la autoridad fiscal no haya fundado ni motivado en los aludidos oficios, por qué no realizó el pago de los intereses correspondientes, lo cual, si bien constituye una ausencia de fundamentación y motivación en ese particular aspecto, lo cierto es que ello no es impedimento para que la contribuyente los hubiera impugnado a través del medio de defensa correspondiente, ya que la autoridad emitió dichas resoluciones, en las que dio a conocer a la contribuyente los fundamentos, motivos y procedimiento que utilizó para devolverles las cantidades que le fueron solicitadas, esto es, existen resoluciones de forma expresa y por escrito, en las que consta el procedimiento de actualización de las cantidades solicitadas en la devolución, y de las que se advierte que no le pagó intereses a la contribuyente.

Además, no existe precepto legal alguno que establezca, que cuando una resolución carezca de tales requisitos, la parte a quien perjudique tal situación se encuentra imposibilitada para recurrirla, al no existir motivo o fundamento alguno qué debatir, sino al contrario, precisamente ante la ausencia de tales requisitos (violación formal) es que debió combatirlo, lo que no hizo.

De esa forma, señaló que la Primera Sala de esta Suprema Corte, al resolver el amparo directo en revisión 2293/2011, resolvió un caso diferente al que juzgó, pues en aquél no existió una resolución expresa y por escrito que le fue notificada a la quejosa, sino únicamente depósitos bancarios en respuesta a sus solicitudes de devolución, lo que no ocurrió en el caso que analizó, dado que en éste, sí existieron resoluciones expresas y por escrito, en donde se autorizó la devolución solicitada. Aunado a que en el precedente de la Primera Sala no se estableció que el supuesto en que no se funde y motive la negativa parcial de devolución, se traduzca en una negativa ficta.

Asimismo, precisó que la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el amparo directo en revisión 1380/2014, no obstante que se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 22 del Código Fiscal Federación, mencionó que si el contribuyente está inconforme con la devolución parcial del saldo, debe interponer y/o promover los medios de defensa pertinentes para demostrar que le correspondía la cantidad que le fue negada, pues de lo contrario se entiende que consintió la determinación de la autoridad y estaba conforme con lo devuelto.

Como puede advertirse, los tribunales contendientes analizaron una misma hipótesis jurídica y **finalmente** discrepan sobre sí.

En ese contexto, en aras de salvaguardar la seguridad jurídica de los gobernados en la interpretación del artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, se torna imperativo para esta Segunda Sala resolver la divergencia de criterios sostenidos por los tribunales contendientes a pesar de las peculiaridades interpretativas que sostuvo cada uno de ellos.

Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. A partir de lo anterior, es posible concluir que los puntos de vista de los tribunales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, puede dar lugar a la formulación de la siguiente **pregunta**:

¿En términos del artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, la resolución por la que se autoriza la devolución de contribuciones sin hacer mención alguna de la actualización y los intereses que, en su caso, se deben pagar, constituye una negativa implícita o tácita que, de considerarse así, deba ser impugnada por los medios de defensa correspondientes?

SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer, como jurisprudencia. Consideraciones de esta ejecutoria.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, lo sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

La respuesta a la interrogante planteada es en sentido afirmativo, ya que en términos del artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, la resolución por la que se autoriza la devolución de contribuciones sin hacer mención alguna de la actualización y los intereses que, en su caso, se

deben pagar, sí constituye una negativa implícita o tácita que, de considerarse así, debe ser impugnada por los medios de defensa correspondientes.

Para arribar a la anterior conclusión, en principio, conviene traer a cuenta lo dispuesto en el citado precepto legal, en la referida porción normativa, precisando que tanto para el ejercicio fiscal de 2008 como para el de 2010, no varió su texto, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 22. Las autoridades fiscales devolverán las cantidades pagadas indebidamente y las que procedan conforme a las leyes fiscales. En el caso de contribuciones que se hubieran retenido, la devolución se efectuará a los contribuyentes a quienes se les hubiera retenido la contribución de que se trate. Tratándose de los impuestos indirectos, la devolución por pago de lo indebido se efectuará a las personas que hubieran pagado el impuesto trasladado a quien lo causó, siempre que no lo hayan acreditado; por lo tanto, quien trasladó el impuesto, ya sea en forma expresa y por separado o incluido en el precio, no tendrá derecho a solicitar su devolución. Tratándose de los impuestos indirectos pagados en la importación, procederá la devolución al contribuyente siempre y cuando la cantidad pagada no se hubiere acreditado.

"...

"Cuando en la solicitud de devolución únicamente existan errores aritméticos en la determinación de la cantidad solicitada, las autoridades fiscales devolverán las cantidades que correspondan, sin que sea necesario presentar una declaración complementaria. **Las autoridades fiscales podrán devolver una cantidad menor a la solicitada por los contribuyentes con motivo de la revisión efectuada a la documentación aportada. En este caso, la solicitud se considerará negada por la parte que no sea devuelta, salvo que se trate de errores aritméticos o de forma. En el caso de que las autoridades fiscales devuelvan la solicitud de devolución a los contribuyentes, se considerará que ésta fue negada en su totalidad. Para tales efectos, las autoridades fiscales deberán fundar y motivar las causas que sustentan la negativa parcial o total de la devolución respectiva**. ..."

(**énfasis** y subrayado añadido)

Ahora, de la interpretación literal, armónica y sistemática de la citada porción normativa, se concluye la posibilidad de que las autoridades fiscales ante una solicitud de devolución de contribuciones puedan proceder a devolver una cantidad menor a la solicitada, con base en la revisión de la documenta-

ción aportada o que, en su caso, se haya requerido para tal efecto al contribuyente solicitante.[9]

Para tal supuesto, el legislador fue enfático, en considerar que cuando se devuelva una cantidad menor a la solicitada, por regla general, **se considerará negada la parte que no sea devuelta**, con excepción de que se trate de errores aritméticos o de forma, los que una vez subsanados podrán dar lugar a la devolución de la parte restante o totalidad de la devolución.

Cabe destacar que la anterior previsión normativa, establece expresamente una ficción jurídica, pues el solo hecho de que se devuelva una cantidad menor a la solicitada, no implica respuesta alguna de la autoridad fiscal respecto a la cantidad restante, cuya devolución también solicitó el contribuyente, de ahí que el legislador cree una realidad inexistente, consistente, en que debe entenderse negada la cantidad restante, con independencia del pronunciamiento que al respecto emita la autoridad fiscal, toda vez que de lo que se trata, es que no en todos los casos tenga que existir pronunciamiento en cuanto a la cantidad restante, por lo que legislativamente se dota de contenido –negativo– a la omisión de dicho pronunciamiento de la autoridad fiscal. O en otras palabras, se establece una ficción legal que tipifica un supuesto normativo general –con abstracción de los casos particulares– y sus consecuencias jurídicas.

Asimismo, la invocada porción legal, establece que cuando las autoridades fiscales devuelvan la solicitud al contribuyente que la presentó, se considerará que dicha solicitud fue negada en su totalidad. A este respecto, cabe señalar que al disponer el citado fragmento legal que cuando las autoridades fiscales "devuelvan la solicitud de devolución" al contribuyente, por tal devolución debe entenderse la resolución que dicten dichas autoridades con motivo de la solicitud en sentido negativo. La razón de ello reside, como se verá enseguida, en que tal proceder debe encontrarse debidamente fundado y motivado.

En efecto, la parte final del enunciado normativo que se analiza prescribe que, tanto en el caso de la negativa total, como en el supuesto de la negativa

---

[9] En cuanto a la naturaleza personalísima del requerimiento al contribuyente de documentos, datos e información necesaria para la resolución de la solicitud de devolución, véase la jurisprudencia 2a./J. 121/2008, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 220, de rubro: "DEVOLUCIÓN DE CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE. ACORDE CON EL ARTÍCULO 22 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, SI LA AUTORIDAD CONSIDERA QUE DEBEN SUBSANARSE IRREGULARIDADES DE LA SOLICITUD RESPECTIVA O DE SUS ANEXOS, A QUIEN DEBE REQUERIR ES AL SOLICITANTE."

parcial de la solicitud de devolución respectiva, la autoridad fiscal debe fundamentar y motivar las causas que sustentan una u otra determinación.

En ese contexto, cuando se solicita la devolución de contribuciones y se dicta una resolución en donde se autoriza total o parcialmente (incluida la devolución en cantidad menor), pero sin hacer referencia alguna a la actualización y los intereses que, en su caso, se deban pagar –con independencia de que se hayan solicitado o no–, por mayoría de razón, esa ausencia de pronunciamiento al respecto por parte de la autoridad fiscal, implica que se actualice una ficción jurídica, consistente en que se consideran negados los intereses y la actualización que, en su caso, se deban pagar, lo que implica que ante dicha situación, el contribuyente se encuentra en aptitud de combatir esa negativa por ficción de la autoridad fiscal a través de los medios de defensa ordinarios correspondientes, ya sea recurso de revocación o juicio contencioso administrativo.

A mayor abundamiento, según la máxima de que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, si en el caso de la devolución en una cantidad menor a la solicitada por el contribuyente, el legislador estableció –por ficción jurídica– que la cantidad restante se entenderá negada, entonces la misma solución normativa debe adoptarse en el supuesto de la devolución de una cantidad en la que no existe pronunciamiento alguno respecto a la actualización y los intereses que, en su caso, se deban pagar, pues lo accesorio (actualización e intereses) debe seguir la suerte de lo principal (monto de la devolución).

De esa forma, la resolución por la cual se autoriza total o parcialmente la solicitud de devolución de contribuciones, sin que se haga referencia o comprenda a la actualización y los intereses que, en su caso, se deben pagar, sí constituye, por ficción legal, una negativa implícita o tácita de los mismos, por lo que no es necesario, por una parte, que el contribuyente solicite por separado la devolución de la actualización y los intereses –que correspondan– a la devolución autorizada y, por otra, que se emita una resolución por escrito de la autoridad fiscal en la que se pronuncie al respecto, dado que basta y sobra que no exista pronunciamiento en cuanto a tales intereses y actualización, para que, en términos del artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, se actualice la ficción legal de mérito.

Es cierto que la autoridad fiscal no está obligada a emitir una resolución por escrito fundada y motivada a una solicitud de devolución de contribuciones, cuando se autoriza favorablemente en los términos en que se presentó –por ejemplo en una declaración de impuestos– y dentro del plazo que se establece para ello (40 o 25 días), procediendo incluso a realizar el depósito de la

devolución en una cuenta bancaria que para tal propósito señaló el contribuyente, ya que de conformidad con el artículo 22, párrafo sexto, del Código Fiscal de la Federación, en tal supuesto no se actualiza lesión o perjuicio alguno en su esfera jurídica, pues no existe nada que fundar ni motivar.

Sin embargo, en el supuesto que se analiza en la presente contradicción de tesis es diferente, ya que en éste sí existe una resolución por escrito de la autoridad fiscal en la que se autoriza total o parcialmente la devolución solicitada, pero no existe pronunciamiento alguno respecto a los intereses y actualización que, en su caso, deban pagarse con la cantidad total o parcial autorizada con motivo de la solicitud de devolución, por lo que se justifica la inexistencia de una resolución por escrito, fundada y motivada en cuanto a ese aspecto (actualización e intereses respectivos), dado que a esa omisión, por ficción legal, debe atribuírsele la consecuencia jurídica de que se consideren negados los intereses y actualización que correspondan.

Lo expuesto, porque no sólo resultaría impráctico que se obligue a la autoridad fiscal a emitir una resolución por escrito fundada y motivada en cuanto a la negativa de los intereses y actualización que, en su caso, correspondan, cuando es factible vía interpretación aplicar la ficción jurídica que el legislador previó para un caso similar (cuando se devuelva una cantidad menor, se considerará negada la parte no devuelta), sino que también se afectaría el derecho de petición previsto en el artículo 8o. constitucional, ya que se tendría que presentar por el contribuyente una nueva solicitud de devolución por los intereses y actualización no pagados; asimismo se vería entredicho el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 17 de la Ley Fundamental, al obligar al contribuyente a recurrir por los medios de defensa ordinarios la resolución que en su caso se dicte negando la actualización y los intereses que fueran procedentes.

Por tal motivo, el hecho de que la ausencia de pronunciamiento total o parcial de la autoridad respecto a la actualización e intereses que, en su caso, se deben pagar respecto de la devolución que se autorizó, implica que el contribuyente debe impugnar esa resolución, pues de otro modo su inacción implica que consienta esa resolución en detrimento de su esfera jurídica.

Adicionalmente, tanto el artículo 17-A como el artículo 22-A, ambos del Código Fiscal de la Federación, establecen el pago de actualización de las devoluciones a cargo del fisco federal y de los intereses con motivo de la solicitud de devolución de un pago de lo indebido o saldo a favor.

La actualización se genera por el simple transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios del país, con la finalidad de darle valor real

al monto de la contribución y conforme al procedimiento establecido en el primer precepto en comento.[10]

Los intereses –moratorios– en cambio tienen como finalidad resarcir al contribuyente por el tiempo en que no pudieron disponer del dinero que les correspondía con motivo de la demora en la devolución, los cuales se calcularán a partir del día siguiente al vencimiento del plazo que se tiene para realizar tal devolución (40 o 25 días), conforme a la tasa aplicable para los recargos prevista en el artículo 21 del mismo ordenamiento legal, y hasta que se realice de dichos intereses.[11]

De particular importancia, resulta lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 22-A del Código Fiscal de la Federación, que establece que cuando el fisco federal deba pagar intereses a los contribuyentes sobre las cantidades actualizadas que les deba devolver, pagará dichos intereses conjuntamente con la cantidad principal objeto de la devolución actualizada. En el caso de que las autoridades fiscales no paguen los intereses a que se refiere dicho precepto, o los paguen en cantidad menor, se considerará negado el derecho al pago de los mismos, en su totalidad o por la parte no pagada, según corresponda.

La última parte de la porción normativa señalada confirma nuevamente, que en el caso de que la autoridad fiscal no pague intereses o los pague en cantidad menor, si no existe pronunciamiento de su parte al respecto, entonces el legislador también estableció, como ficción legal, a la ausencia de pronunciamiento respecto a los intereses, la consecuencia jurídica consistente en que considerarán negados los que correspondan, ya sea en todo o en parte.

En consecuencia, y por todo lo antes expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

---

[10] Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 124/99, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página 25, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PREVÉ LA ACTUALIZACIÓN DEL MONTO DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DEL PAGO DE LOS RECARGOS, NO ES INCONSTITUCIONAL."

[11] Respecto a la naturaleza de los intereses moratorios mencionados, consúltese la jurisprudencia 2a./J. 85/2003, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 46, de rubro: "INTERESES MORATORIOS Y RECARGOS FISCALES POR MORA. EL TRATO DIFERENTE EN CUANTO AL MOMENTO DE SU CÓMPUTO, PREVISTO EN EL PÁRRAFO SÉPTIMO DEL ARTÍCULO 22, EN RELACIÓN CON EL PÁRRAFO QUINTO DEL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 1999, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA."

DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES. LA RESOLUCIÓN QUE LA AUTORIZA TOTAL O PARCIALMENTE, SIN HACER MENCIÓN A LA ACTUALIZACIÓN E INTERESES QUE, EN SU CASO, DEBAN PAGARSE, CONSTITUYE UNA NEGATIVA IMPLÍCITA O TÁCITA IMPUGNABLE A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS CORRESPONDIENTES. Conforme a la interpretación armónica y sistemática del artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales podrán devolver una cantidad menor a la solicitada por el contribuyente con motivo de la revisión efectuada a la documentación aportada, en cuyo caso, la solicitud se considerará negada por la parte que no sea devuelta, salvo que se trate de errores aritméticos o de forma, y si la autoridad devuelve la solicitud del contribuyente se considerará que fue negada en su totalidad, para lo cual, deberán fundar y motivar las causas que sustentan la negativa parcial o total de la devolución respectiva. En ese contexto, cuando se solicita la devolución de contribuciones y se dicta una resolución en donde se autoriza total o parcialmente (incluida la devolución en cantidad menor), pero sin hacer referencia a la actualización y a los intereses que, en su caso, deban pagarse –con independencia de que se hayan solicitado o no–, esa ausencia de pronunciamiento actualiza una ficción jurídica, consistente en que se consideran negados, lo que faculta al contribuyente a combatir esa negativa por ficción de la autoridad fiscal a través de los medios de defensa ordinarios correspondientes (recurso de revocación o juicio contencioso administrativo). De esa forma, es innecesario, por una parte, que el contribuyente solicite por separado la devolución de la actualización y los intereses –que correspondan– a la devolución autorizada y, por otra, que se emita una resolución por escrito de la autoridad fiscal en la que se pronuncie al respecto, pues basta que no exista pronunciamiento en cuanto a tales intereses y actualización para que se actualice la ficción legal de mérito. Así, la ausencia de pronunciamiento al respecto justifica la inexistencia de una resolución por escrito, fundada y motivada, en la que se determine el no pago de los intereses respectivos, ya que a esa omisión, por ficción legal, debe atribuírsele la consecuencia jurídica de que se consideren negados, porque no sólo resultaría impráctico obligar a la autoridad fiscal a emitir una resolución por escrito fundada y motivada en cuanto a la negativa, cuando es factible, vía interpretación, aplicar la ficción jurídica referida, sino que también se afectaría el derecho de petición reconocido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenerse que presentar una nueva solicitud de devolución por los intereses y actualización no pagados, y se vería en entredicho el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 17 de la Ley Fundamental, al obligar al contribuyente a recurrir por los medios de defensa ordinarios la resolución que en su caso se dicte negando los intereses que fueran procedentes. Por tal motivo, la ausencia de pronunciamiento total o parcial implica que el contribuyente debe impugnar esa resolución, pues de otro modo su inacción implica

que la consienta en detrimento de su esfera jurídica. Además, el párrafo antepenúltimo del artículo 22-A del Código Fiscal de la Federación, confirma que en caso de que la autoridad fiscal no pague intereses o los pague en cantidad menor, ante la ausencia de pronunciamiento al respecto, el legislador también estableció, como ficción legal a esa ausencia de pronunciamiento, la consecuencia jurídica consistente en que se considerarán negados los que correspondan, ya sea en todo o en parte.

SÉPTIMO.—**Decisión**.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—**Sí existe** la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de **jurisprudencia**, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

TERCERO.—Dése **publicidad** a la jurisprudencia que se sustenta en la presente ejecutoria, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia PC.I.A. J/86 A (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 35, Tomo II, octubre de 2016, página 1605.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DEVOLUCIÓN DE CONTRIBUCIONES. LA RESOLUCIÓN QUE LA AUTORIZA TOTAL O PARCIALMENTE, SIN HACER MENCIÓN A LA ACTUALIZACIÓN E INTERESES QUE, EN SU CASO, DEBAN PAGARSE, CONSTITUYE UNA NEGATIVA IMPLÍCITA O TÁCITA IMPUGNABLE A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE DEFENSA ORDINARIOS CORRESPONDIENTES. Conforme a la interpretación armónica y sistemática del artículo 22, párrafo séptimo, del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales podrán devolver una cantidad menor a la solicitada por el contribuyente con motivo de la revisión efectuada a la documentación aportada, en cuyo caso, la solicitud se considerará negada por la parte que no sea devuelta, salvo que se trate de errores aritméticos o de forma, y si la autoridad devuelve la solicitud del contribuyente se considerará que fue negada en su totalidad, para lo cual, deberán fundar y motivar las causas que sustentan la negativa parcial o total de la devolución respectiva. En ese contexto, cuando se solicita la devolución de contribuciones y se dicta una resolución en donde se autoriza total o parcialmente (incluida la devolución en cantidad menor), pero sin hacer referencia a la actualización y a los intereses que, en su caso, deban pagarse –con independencia de que se hayan solicitado o no–, esa ausencia de pronunciamiento actualiza una ficción jurídica, consistente en que se consideran negados, lo que faculta al contribuyente a combatir esa negativa por ficción de la autoridad fiscal a través de los medios de defensa ordinarios correspondientes (recurso de revocación o juicio contencioso administrativo). De esa forma, es innecesario, por una parte, que el contribuyente solicite por separado la devolución de la actualización y los intereses –que correspondan– a la devolución autorizada y, por otra, que se emita una resolución por escrito de la autoridad fiscal en la que se pronuncie al respecto, pues basta que no exista pronunciamiento en cuanto a tales intereses y actualización para que se actualice la ficción legal de mérito. Así, la ausencia de pronunciamiento al respecto justifica la inexistencia de una resolución por escrito, fundada y motivada, en la que se determine el no pago de los intereses respectivos, ya que a esa omisión, por ficción legal, debe atribuírsele la consecuencia jurídica de que se consideren negados, porque no sólo resultaría impráctico obligar a la autoridad fiscal a emitir una resolución por escrito fundada y motivada en cuanto a la negativa, cuando es factible, vía interpretación, aplicar la ficción jurí-

dica referida, sino que también se afectaría el derecho de petición reconocido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenerse que presentar una nueva solicitud de devolución por los intereses y actualización no pagados, y se vería en entredicho el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 17 de la Ley Fundamental, al obligar al contribuyente a recurrir por los medios de defensa ordinarios la resolución que en su caso se dicte negando los intereses que fueran procedentes. Por tal motivo, la ausencia de pronunciamiento total o parcial implica que el contribuyente debe impugnar esa resolución, pues de otro modo su inacción implica que la consienta en detrimento de su esfera jurídica. Además, el párrafo antepenúltimo del artículo 22-A del Código Fiscal de la Federación, confirma que en caso de que la autoridad fiscal no pague intereses o los pague en cantidad menor, ante la ausencia de pronunciamiento al respecto, el legislador también estableció, como ficción legal a esa ausencia de pronunciamiento, la consecuencia jurídica consistente en que se considerarán negados los que correspondan, ya sea en todo o en parte.

2a./J. 136/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 212/2017. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito. 16 de agosto de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.I.A. J/86 A (10a.), de título y subtítulo: "DEVOLUCIÓN DE IMPUESTO AL VALOR AGREGADO. LA AUTORIZACIÓN DE SALDO A FAVOR DE LOS CONTRIBUYENTES QUE NO COMPRENDA LOS INTERESES, NO CONSTITUYE UNA NEGATIVA IMPLÍCITA O TÁCITA DE SU PAGO QUE SE DEBA COMBATIR, PORQUE PARA ESE EFECTO SE REQUIERE QUE EXISTA UNA DETERMINACIÓN FUNDADA Y MOTIVADA.", aprobada por el Pleno en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo II, octubre de 2016, página 1605, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 421/2016.

Tesis de jurisprudencia 136/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

MULTA POR NO SUMINISTRAR DATOS, INFORMES Y DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL 85, FRACCIÓN I, AMBOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PROMOVIDO EN SU CONTRA, NO PUEDEN PROPONERSE CONCEPTOS DE NULIDAD TENDENTES A DEMOSTRAR LA ILEGALIDAD DE LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 222/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO DEL TERCER CIRCUITO Y SÉPTIMO DEL PRIMER CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 30 DE AGOSTO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: JAZMÍN BONILLA GARCÍA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito, respecto de la que se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue formulada por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano colegiado que emitió uno de los criterios contendientes en la contradicción.

TERCERO.—A fin de resolver la denuncia de contradicción de tesis resulta, conveniente traer a colación las posiciones que asumieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, a través de las ejecutorias respectivas.

El criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito derivó de lo resuelto en el juicio de amparo directo 483/2016,

promovido por **********, contra la sentencia de veintinueve de abril del dos mil dieciséis dictada por el Magistrado instructor de la Segunda Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio 1673/16-07-02-2, en que demandó la nulidad de la resolución que confirmó la diversa que le impuso una multa por no proporcionar la información y documentos requeridos por la autoridad hacendaria en un acta parcial de visita domiciliaria.

En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que la orden de visita domiciliaria forma parte del procedimiento del que derivó la imposición de la multa impugnada, pues se trata del documento origen de la obligación de exhibir la información, cuya falta de exhibición provocó la sanción pecuniaria impuesta a la quejosa.

Para arribar a esa decisión tomó en cuenta lo resuelto por esta Segunda Sala al dirimir la contradicción de tesis 303/2010, cuyo punto en contradicción fue determinar si el oficio por el que la autoridad fiscal impone una multa al visitado con motivo del incumplimiento de una visita domiciliaria debe citar nuevamente o no el fundamento relativo a la competencia material, entendida como el fundamento de sus facultades para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales.

Explicó que en dicha resolución, la Segunda Sala sostuvo que la visita domiciliaria se desarrolla a través de una serie de actuaciones vinculadas o concatenadas que inicia con una orden de visita que debe cumplir con ciertos requisitos legales y constitucionales y que se ejecuta por parte de la autoridad a través de una serie de actuaciones.

Sobre esa base, el Alto Tribunal decidió que si al emitir la orden de visita, la autoridad precisa sus facultades para hacerlo y previene al particular para que realice determinados actos apercibido que de no hacerlo, se le impondrá una sanción, es claro que no debe citar nuevamente los preceptos legales que la facultan para llevar a cabo la visita, sino únicamente aquellos que la facultan a imponer la multa por no haber exhibido la documentación requerida.

Además, se estableció que la regla general relativa a que la fundamentación y motivación de un acto debe constar en el cuerpo mismo del documento y no en uno distinto, sufre una excepción cuando se trata de actos estrechamente vinculados en los que el acto fundante constituye la base del procedimiento.

Dichas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia 2a./J. 188/2010, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA IMPONER SANCIONES RELACIONADAS CON UNA VISITA DOMICILIARIA. ES INNECESARIO INVOCAR NUEVAMENTE LOS PRECEPTOS QUE LA FACULTAN PARA ORDENAR LA VISITA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero del 2001, página 762.

Sentadas las bases anteriores, el Tribunal Colegiado de Circuito estableció que la multa impuesta a un gobernado por no cumplir una de las obligaciones a su cargo dentro de la práctica de una visita domiciliaria está estrechamente vinculada con la orden de fiscalización, al grado que no es necesario que en el oficio que decreta la sanción se invoquen los preceptos que facultan a la autoridad para practicar la visita siempre que se hubieran citado en la orden de visita respectiva.

Explicó que, en el caso concreto, en la orden de visita domiciliaria la autoridad impuso a la contribuyente la obligación de poner a disposición de los visitadores todos los elementos que integran su contabilidad, informes, datos y documentos que se le solicitaran, apercibida que de no hacerlo se haría acreedora a una infracción en términos del artículo 85, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, sancionada en términos del diverso artículo 86, fracción I, del mismo ordenamiento, lo que evidencia que la multa, cuya nulidad se demandó no es independiente del procedimiento de fiscalización ni mucho menos de la orden de visita.

Dijo que la relación estrecha entre la orden de visita y la multa impuesta, se pone en evidencia si se toma en cuenta que de no haberse practicado la visita, no hubiera existido intromisión en el domicilio de la contribuyente ni mucho menos se le habría formulado el requerimiento, cuyo incumplimiento dio origen a la sanción impuesta.

Aclaró que no todos los vicios de los que pudiera adolecer la orden de visita son susceptibles de trascender a la validez de la multa, sino sólo aquellos que incidan de manera directa en los motivos que la sustentan.

Sobre esa base, sostuvo que el Magistrado instructor responsable tenía la obligación de analizar los argumentos con que la actora pretendió demostrar la ilegalidad de la orden de visita domiciliaria y, en consecuencia, concedió el amparo para el efecto de que emitiera una nueva sentencia en que, con plenitud de jurisdicción, se ocupara de los argumentos respectivos.

Por otra parte, el criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, derivó de lo resuelto en el juicio de ampa-

ro directo 728/2012, promovido por **********, contra la sentencia de diez de julio del dos mil doce, dictada por la Magistrada instructora de la Novena Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el juicio 6982/12-17-09-1, en que se demandó la nulidad de la resolución que le impuso una multa por omitir proporcionar la información y documentos requeridos por la autoridad hacendaria en el acta parcial de entrega de oficio de solicitud de información y documentación emitida dentro de una visita domiciliaria.

En la parte que interesa, el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento consideró que, si bien la multa impuesta a la quejosa se emitió dentro de un procedimiento de fiscalización sin haber concluido la visita domiciliaria, lo cierto es que se trata de una sanción de carácter formal e independiente del resultado de la visita. Por tanto, no es necesario que culmine el ejercicio de las facultades de comprobación para que la autoridad hacendaria se encuentre en aptitud de imponerla.

Explicó que los artículos 46 y 46-A del Código Fiscal de la Federación establecen las formalidades que deben cumplirse para el desarrollo de una visita y prevén las facultades que tienen las autoridades competentes para verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales con la finalidad de proteger el sistema tributario que constituye la fuente de ingresos que tiene el Estado para sufragar el gasto público.

Agregó que la tutela de esa facultad está inmersa en un sistema normativo que, además de derechos, establece diversas obligaciones a cargo de los particulares, cuyo incumplimiento puede derivar tanto en la omisión o inexacto pago de una contribución, como en la obstaculización y entorpecimiento de la actividad fiscalizadora que debe llevar a cabo la autoridad competente.

Expuso que con el objeto de que la autoridad hacendaria se encuentre en posibilidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales por parte de los contribuyentes, el legislador estableció como infracción en el artículo 85, fracción I, del Código Fiscal de la Federación el no suministrar datos, informes, contabilidad o elementos que exijan las autoridades, la cual será sancionada con multa en términos del diverso artículo 86, fracción I, del mismo ordenamiento, sin que para ello sea necesario que la autoridad concluya el procedimiento de visita domiciliaria, a través del levantamiento del acta final, porque, únicamente se sanciona la conducta renuente del particular de proporcionar la información que le fue solicitada independientemente del resultado de la visita.

Agregó que condicionar la imposición de la multa a la conclusión del procedimiento de fiscalización, obstaculizaría las facultades de comprobación de la autoridad, pues se permitiría que los contribuyentes no proporcionen todos los elementos suficientes y necesarios para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Así, consideró que las violaciones cometidas en el procedimiento de fiscalización, se pueden hacer valer hasta que se emita la resolución de ese procedimiento, con excepción de los actos procesales que incidan en la decisión final y que, además, hubieran afectado las defensas del particular.

Sobre esas bases, el tribunal del conocimiento concluyó que, en el juicio contencioso administrativo promovido contra la imposición de una multa por no proporcionar la información y documentos requeridos por la autoridad hacendaria, no es oportuno examinar la validez de la orden de visita domiciliaria que dio origen al procedimiento de fiscalización, pues dicho acto, surgió necesariamente del requerimiento y apercibimiento efectuados al visitado en un acta parcial practicada con posterioridad a la emisión de la orden y, además, la multa impuesta no incide preponderantemente en la decisión final que llegue a emitirse en ese procedimiento ni afecta las defensas del particular, con independencia que, condicionar la imposición de la multa al examen de legalidad de la orden de visita, obstaculiza las facultades de comprobación de la autoridad fiscal.

De ahí que, concluyera que, como lo consideró la Magistrada responsable, los conceptos de anulación propuestos por la parte actora contra la orden de visita domiciliaria son ajenos a la multa que constituyó la resolución administrativa impugnada simplemente porque se trata de una decisión tendente a sancionar la conducta omisiva de la contribuyente.

Finalmente, expuso que si bien la jurisprudencia P./J. 2/2012 (10a.), del Pleno del Alto Tribunal, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril del 2012, página 61, de rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.", permite reclamar la orden de visita domiciliaria por vicios propios, a través de un juicio de amparo indirecto, lo cierto es que en el caso concreto el particular decidió al juicio contencioso administrativo federal para impug-

nar la legalidad de la multa que le fue impuesta, por lo que ésa es la materia a la que circunscribe la litis en el juicio de nulidad.

De dicha resolución derivó el criterio sostenido en la tesis aislada I.7o.A.81 A (10a.), de rubro: "MULTA IMPUESTA POR NO PROPORCIONAR INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS REQUERIDOS POR LA AUTORIDAD HACENDARIA DURANTE UNA VISITA DOMICILIARIA. EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PROMOVIDO EN SU CONTRA, ES INOPORTUNO EXAMINAR LA VALIDEZ DE LA ORDEN QUE ORIGINÓ EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN."

CUARTO.—Una vez establecidas las posturas que sirvieron de base para la tramitación de la contradicción de tesis planteada y tomando en consideración que un presupuesto lógico para su resolución es su existencia, corresponde verificarla.

Con esa finalidad, conviene precisar que de acuerdo con la mecánica que prevalece en la calificación sobre la existencia o no de la contradicción de tesis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que se configura cuando los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver los asuntos implicados en la denuncia, **examinan cuestiones jurídicas esencialmente iguales**, incluso cuando parten de aspectos fácticos distintos, frente a las cuales adoptan posiciones o criterios jurídicos discrepantes en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

Dicho criterio encuentra reflejo en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, del Pleno de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto del 2010, página 7, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado

por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

También se ha estimado que para el surgimiento de la contradicción de tesis **es indispensable que lo que se afirma en una sentencia se niegue en la otra o viceversa**, y que, además, **la cuestión jurídica estudiada**

en los criterios antagónicos goce de generalidad y no de individualidad, de manera tal que con la jurisprudencia que derive del fallo, se cumpla el objetivo perseguido por esta institución, que es el de dar certidumbre jurídica.

Sentado lo anterior y a fin de decidir si en el caso que nos ocupa existe la contradicción de tesis denunciada, se toma en cuenta que de la lectura de las posturas que la propiciaron, sintetizadas en el considerando que antecede, se obtiene que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, conocieron de amparos directos promovidos contra sentencias que reconocieron la validez de las resoluciones, a través de las que se impuso una multa a contribuyentes por omitir exhibir la documentación, informes y datos que les fueron requeridos durante la práctica de una visita domiciliaria.

En los juicios de nulidad de los que derivaron las sentencias reclamadas, las contribuyentes adujeron conceptos de nulidad, tanto contra la multa impuesta como contra la orden de visita domiciliaria, argumentos últimos que fueron desestimados por los Magistrados instructores responsables sobre la consideración esencial de que no es posible aducir vicios contra la orden cuando el acto impugnado es la multa que hizo efectivo el apercibimiento efectuado al momento de requerirles la documentación relativa.

En su demanda de amparo, las quejosas adujeron, esencialmente, que la autoridad responsable debió analizar los conceptos de impugnación propuestos contra la orden de visita domiciliaria, porque la multa fue impuesta dentro de la tramitación de un procedimiento de fiscalización que dio inicio con la orden respectiva. Por tanto, de demostrarse su ilegalidad, se acreditaría también la de la multa impuesta por provenir de un acto viciado de origen.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que, el Magistrado instructor tenía la obligación de estudiar los argumentos respectivos, en tanto los procedimientos de fiscalización (como es una visita domiciliaria), se constituyen por una serie concatenada de actos. Por tanto, si la multa tuvo como origen un apercibimiento decretado en un acta parcial emitida dentro de la visita domiciliaria, es claro que se pueden analizar los vicios de la orden respectiva en el entendido de que no todos aquellos de los que pudiera adolecer son susceptibles de trascender a la validez de la multa, sino sólo aquellos que incidan de manera directa en los motivos que la sustentan.

Por su parte, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito consideró que el Magistrado instructor no tenía la obliga-

ción de estudiar los argumentos tendentes a demostrar la ilegalidad de la orden de visita, puesto que son ajenos a la multa que constituyó la resolución administrativa impugnada, esencialmente, por las razones siguientes: porque dicho acto surgió necesariamente del requerimiento y apercibimiento efectuados al visitado en un acta parcial practicada con posterioridad a la emisión de la orden, porque la multa impuesta no incide preponderantemente en la decisión final que llegue a emitirse en ese procedimiento ni afecta las defensas del particular y porque condicionar la imposición de la multa al examen de legalidad de la orden de visita, obstaculiza las facultades de comprobación de la autoridad fiscal.

Pues bien, de la confrontación de las posturas referidas, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, se enfrentaron una misma situación jurídica, a saber, determinar si en un juicio contencioso administrativo promovido contra multas impuestas por no cumplir el requerimiento de información, datos o documentos efectuado por la autoridad hacendaria durante el desarrollo de una visita domiciliaria es posible analizar los conceptos de nulidad tendentes a demostrar la ilegalidad de la orden de visita.

Sobre dicha problemática cada tribunal arribó a una conclusión distinta, pues el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito consideró que sí se deben analizar los argumentos respectivos siempre que se trate de vicios que incidan de manera directa en los motivos que sustentan la multa, mientras que el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito concluyó que no, lo que evidencia que lo afirmado por un órgano contendiente fue negado por el otro.

Pues bien, bastan las explicaciones anteriores para advertir que se encuentran satisfechas las condiciones para considerar existente la contradicción de criterios pues los tribunales contendientes conocieron de la misma cuestión jurídica general concluyendo en forma antagónica, de manera tal que la jurisprudencia que derive del fallo cumplirá el objetivo de generar certidumbre jurídica.

Ante tales circunstancias esta Segunda Sala considera que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si en un juicio contencioso administrativo promovido contra multas impuestas por no cumplir el requerimiento de información, datos o documentos efectuado por autoridad hacendaria durante el desarrollo de una visita domiciliaria, es posible analizar los conceptos de nulidad tendentes a demostrar la ilegalidad de la orden de visita.

QUINTO.—Para estar en aptitud de resolver el problema jurídico planteado, resulta conveniente tener en cuenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el sujeto pasivo de la contribución puede tener dos clases de obligaciones, a saber, sustantivas y formales, o bien, principales y secundarias.

Al dirimir la contradicción de tesis 375/2010, el Tribunal Pleno estableció que la obligación principal o sustantiva, se traduce específicamente en el pago de un impuesto, esto es, consiste en un dar (pago, entero o liquidación del impuesto o contribución). En cambio, las obligaciones secundarias o formales han sido divididas en tres modalidades:

a) **De hacer:** Entre las que se encuentran la de presentar declaraciones, inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes, llevar determinados libros para su contabilidad, guardar la documentación referente a su actividad por determinado tiempo, expedir documentos determinados, respecto a su giro, dar aviso de modificaciones a sus estatutos, en el caso de personas morales, entre otras.

b) **De no hacer:** No proporcionar datos falsos, **no oponerse a las facultades de comprobación de la autoridad fiscal**, no llevar dos o más libros similares de contabilidad con datos diversos, etcétera.

c) **De tolerar:** Permitir la práctica de visitas domiciliarias, permitir la revisión de sus libros de contabilidad, papeles, entre otras.

En dicha resolución se dijo que para distinguir una obligación sustantiva de una formal, también es conveniente señalar que las leyes tributarias son disposiciones de observancia general que dimanan, tanto de la expresión tributaria del Estado, como de la potestad normativa paratributaria que consiste en la facultad para emitir disposiciones de observancia general, mediante las cuales se regulan los procedimientos de fiscalización, liquidación y cobro coactivo de los tributos y se pormenorizan aspectos secundarios de sus elementos esenciales.

Las normas tributarias que afectan en forma relevante el patrimonio del gobernado son las que regulan los elementos de una contribución como sujeto, hecho imponible, procedimiento para cuantificar la base gravable, cuota, tarifa, no sujeciones, exenciones, entre otras instituciones fiscales que inciden en el pago mismo del tributo, a las que se les denomina sustantivas.

Por su parte, **las obligaciones tributarias accesorias o formales** son las previstas en un acto materialmente legislativo, **cuyo objeto es vincu-**

lar a los gobernados a desarrollar una determinada conducta, diversa al pago en sí de contribuciones, que permite al Estado recaudar en forma eficiente esas prestaciones patrimoniales de carácter público. Esto es, se trata de obligaciones que no trascienden al núcleo de la obligación de pago pero que pueden coadyuvar a que el Estado recaude eficientemente las contribuciones.

Ahora bien, al dirimir la contradicción de tesis 285/2016, esta Segunda Sala sostuvo que la base del sistema tributario se encuentra en la confianza depositada por el Estado en que los contribuyentes cumplirán su deber constitucional de contribuir al gasto público, mediante la autodeterminación del impuesto que corresponda a su cargo.

Además, se dijo que ante la posibilidad de que se transgreda la confianza base del sistema tributario para desarrollar prácticas ilícitas defraudadoras del fisco, el legislador reconoció medios para que el Estado intervenga no sólo para neutralizarlas, sino también para sancionarlas y erradicarlas, los cuales, a fin de respetar la garantía de seguridad jurídica, se encuentran detallados, delimitados y pormenorizados en la legislación, a fin de que los contribuyentes tengan la certeza de que la autoridad hacendaria, únicamente podrá actuar conforme a la ley expresamente la faculta.

Entre los métodos empleados por el legislador para garantizar el cumplimiento de las obligaciones tanto fiscales como tributarias de los contribuyentes, se encuentra el otorgamiento de facultades a las autoridades hacendarias, las cuales han sido clasificadas por esta Segunda Sala en de gestión y de comprobación, según se advierte de la tesis aislada 2a. CXLVII/2016 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero del 2017, página 796 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 enero de 2017 a las 10:07 horas», que establece:

"FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y DE GESTIÓN DE LAS AUTORIDADES FISCALES. ASPECTOS QUE LAS DISTINGUEN. Desde la perspectiva del derecho tributario administrativo, la autoridad fiscal, conforme al artículo 16, párrafos primero y décimo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ejercer facultades de gestión (asistencia, control o vigilancia) y de comprobación (inspección, verificación, determinación o liquidación) de la obligación de contribuir prevista en el numeral 31, fracción IV, del mismo Ordenamiento Supremo, concretizada en la legislación fiscal a través de la obligación tributaria. Así, dentro de las facultades de gestión tributaria se encuentran, entre otras, las previstas en los numerales 22, 41, 41-A

y 41-B del Código Fiscal de la Federación; en cambio, las facultades de comprobación de la autoridad fiscal se establecen en el artículo 42 del código citado y tienen como finalidad inspeccionar, verificar, determinar o liquidar las referidas obligaciones, facultades que encuentran en el mismo ordenamiento legal invocado una regulación y procedimiento propios que cumplir."

De la tesis transcrita, se advierte que existe una clara distinción entre las facultades de gestión y las de comprobación, pues mientras aquéllas auxilian a la autoridad en la asistencia, control o vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes, éstas tienden a la inspección, verificación, determinación o liquidación, esto es, a verificar el cumplimiento de la obligación de contribuir, prevista en el numeral 31, fracción IV, constitucional.

De esta manera podemos afirmar que las facultades de gestión, se vinculan normalmente con el cumplimiento de obligaciones accesorias o formales, mientras que las facultades de comprobación, se relacionan con la obligación principal o sustantiva de enterar o pagar contribuciones.

Las facultades de comprobación, se encuentran previstas en el artículo 42 del Código Fiscal de la Federación, entre las que destaca para el caso que nos ocupa, la establecida en su fracción III, que dispone:

"**Artículo 42.** Las autoridades fiscales a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, estarán facultadas para:

"...

"III. Practicar visitas a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos y revisar su contabilidad, bienes y mercancías."

El precepto transcrito prevé en su párrafo primero que las autoridades fiscales, a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido las disposiciones fiscales y aduaneras y, en su caso, **determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales**, así como para comprobar la comisión de delitos fiscales y para proporcionar información a otras autoridades fiscales, contarán con diversas facultades.

Esa disposición corrobora que las facultades de comprobación tienden a la inspección, verificación, determinación o liquidación, esto es, a verificar el cumplimiento de la obligación de contribuir, prevista en el numeral 31, fracción IV, constitucional.

Concretamente la fracción III prevé la facultad de la autoridad hacendaria de practicar visitas domiciliarias a los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados y revisar su contabilidad, bienes y mercancías.

Las formalidades para la ejecución de una visita domiciliaria, se encuentran reguladas en los artículos 43 a 47 del Código Fiscal de la Federación.

Conforme a los artículos 43 y 44 de ese ordenamiento, para que dé inicio la visita domiciliaria se debe librar una orden que debe precisar el lugar o lugares donde se efectuará; el nombre de la persona o personas que practicaran la diligencia, quienes pueden ser sustituidas, aumentadas o reducidas en su número, y el nombre del visitado, excepto cuando se trate de órdenes de verificación en materia de comercio exterior y se ignore ese dato, caso en el que deben señalarse los datos que permitan la identificación del afectado.

La visita se debe desarrollar en el lugar o lugares ordenados debiendo los visitadores, al inicio de la diligencia, identificarse ante la persona con quien se entenderá. Después de la identificación, se debe requerir al visitado para que designe dos testigos, si no son designados o los designados no aceptan servir como tales, los visitadores los nombrarán.

Por su parte, el artículo 45 dispone que los visitados, sus representantes o la persona con quien se entienda la visita en el domicilio fiscal, **están obligados a permitir a los visitadores designados por las autoridades fiscales el acceso al lugar o lugares que constituyen su objeto, así como mantener a su disposición la contabilidad y demás papeles que acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales** de los que los visitadores podrán sacar copias para que previo cotejo con sus originales se certifiquen y sean anexados a las actas finales o parciales que levanten con motivo de la visita.

También **les impone la obligación de permitir la verificación de bienes y mercancías, así como de los documentos, estados de cuentas bancarias, discos, cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos que tengan en los lugares visitados** y, en los casos en que lleven su contabilidad o parte de ella en medios electrónicos autorizados, deberán poner a disposición de los visitadores el equipo de cómputo y

sus operadores, para que los auxilien en el desarrollo de la visita, así como entregar a la autoridad los archivos electrónicos en donde conste.

En caso de que los visitadores obtengan copias certificadas de la contabilidad deberán levantar acta parcial, la cual deberá reunir los requisitos que establece el artículo 46 del Código Fiscal de la Federación, con la que podrá terminar la visita domiciliaria en el domicilio o establecimientos del visitado, pudiéndose continuar el ejercicio de las facultades de comprobación en el domicilio del visitado o en las oficinas de las autoridades fiscales, donde se levantará el acta final, con las formalidades a que se refiere el citado artículo.

El artículo 46 del Código Fiscal de la Federación establece las reglas a que se sujetará el desarrollo de la visita domiciliaria que se traducen, esencialmente, en lo siguiente:

De toda visita que se practique se debe levantar acta en la que se hagan constar de manera circunstanciada los hechos u omisiones que se hubieren conocido. Si la visita se realiza simultáneamente en dos o más lugares, en cada uno de ellos se deberán levantar actas parciales que se agregarán al acta final que de la visita se haga, la cual puede ser levantada en cualquiera de dichos lugares.

Durante el desarrollo de la visita los visitadores a fin de asegurar la contabilidad, correspondencia o bienes que no estén registrados en la contabilidad podrán, indistintamente, sellar o colocar marcas en dichos documentos, bienes o en muebles, archiveros u oficinas donde se encuentren, así como dejarlos en calidad de depósito al visitado o a la persona con quien se entienda la diligencia, previo inventario que al efecto formulen, siempre que dicho aseguramiento no impida la realización de las actividades del visitado, entendiendo por esto que los documentos asegurados no estén relacionados con las actividades del mes en curso y los dos anteriores.

Cuando en el desarrollo de una visita las autoridades fiscales conozcan hechos u omisiones que puedan entrañar incumplimiento de las disposiciones fiscales, los consignarán en forma circunstanciada en actas parciales.

Entre la última acta parcial y el acta final deben transcurrir, cuando menos, veinte días durante los cuales el contribuyente puede presentar los documentos, libros o registros que desvirtúen los hechos u omisiones asentados por los visitadores, así como optar por corregir su situación fiscal. Cuando se trate de más de un ejercicio revisado o fracción de éste, la auto-

ridad debe ampliar el plazo por quince días más, siempre que el contribuyente presente aviso dentro del plazo inicial.

Es necesaria la presencia del visitado en el cierre del acta final, consecuentemente, la autoridad deba cerciorarse de que esté debidamente citado; en caso de que no comparezca la diligencia se entenderá con quien esté presente.

El artículo 46-A del código tributario en cita prevé que las visitas deben concluir dentro de un plazo máximo de doce meses contado a partir de que se notifique a los contribuyentes el inicio de las facultades de comprobación, regla general que admite las siguientes excepciones:

a) Tratándose de contribuyentes que integran el sistema financiero, así como de aquellos que consoliden para efectos fiscales, cuyas visitas domiciliarias deben concluir en el plazo de dieciocho meses.

b) Tratándose de contribuyentes, respecto de los cuales la autoridad fiscal o aduanera solicite información a autoridades fiscales o aduaneras de otro país o esté ejerciendo sus facultades para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 76, fracción IX, 179 y 180 de la Ley del Impuesto sobre la Renta o cuando la autoridad aduanera esté llevando a cabo la verificación de origen a exportadores o productores de otros países de conformidad con los tratados internacionales celebrados por México. En estos casos, el plazo de duración de las visitas será de dos años.

Cuando las autoridades no levanten el acta final o no notifiquen el oficio de observaciones o, en su caso, el de conclusión de la revisión dentro de los plazos mencionados, la visita se entiende concluida en esa fecha, quedando sin efectos la orden y las actuaciones que de ella derivaron.

Finalmente, de conformidad con el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad cuenta con un plazo máximo de seis meses, contado a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita para notificar la resolución que determine contribuciones omitidas que se hubieran conocido con motivo del ejercicio de la facultad de comprobación que nos ocupa.

De no acatarse la previsión anterior, queda sin efectos la orden y las actuaciones que se efectuaron durante la visita.

El propio Código Fiscal de la Federación establece que contra esa resolución es procedente tanto el recurso de revocación o el juicio contencioso

administrativo federal, **debiéndose agotar la defensa ordinaria antes de acudir al juicio de garantías, siempre y cuando no se actualice alguna excepción al principio de definitividad**.

De las explicaciones anteriores, se advierte que el procedimiento de visita domiciliaria es uno seguido en forma de juicio, en tanto las etapas o fases que lo integran tienden a la preparación de una resolución definitiva que determine o liquide contribuciones omitidas que se hubieran conocido con motivo del ejercicio de la facultad de comprobación.

Ahora bien, al resolver la contradicción de tesis 1/2008, el Tribunal Pleno consideró que la orden de visita domiciliaria es un acto de autoridad, cuyo inicio y desarrollo pueden infringir continuamente derechos fundamentales del visitado durante su práctica, ya sea que se verifique exclusivamente en una diligencia o a través de distintos actos vinculados entre sí.

Por tanto, debe reconocerse la procedencia del juicio de amparo contra las órdenes de visita domiciliaria para constatar su apego a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes secundarias, con el objeto de que el particular sea restituido, antes de la consumación irreparable de aquellos actos, en el goce pleno de los derechos transgredidos por la autoridad administrativa.

Así, es posible impugnar de inmediato la orden de visita a través del juicio de amparo indirecto y hasta que cese la violación al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, **lo que no implica la imposibilidad de proponer posteriormente los vicios constitucionales o legales de que adolezca la señalada orden, cuando su legalidad no haya sido motivo de análisis en diversa instancia.**

Dichas consideraciones dieron origen a la jurisprudencia P./J. 2/2012 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril del 2012, página 61, que establece:

"ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN. Conforme al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la orden de

visita domiciliaria expedida en ejercicio de la facultad del Estado para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes debe: a) constar en mandamiento escrito; b) ser emitida por autoridad competente; c) contener el objeto de la diligencia; y, d) satisfacer los demás requisitos que fijan las leyes de la materia. Ahora bien, en virtud de dicho mandamiento, la autoridad tributaria puede ingresar al domicilio de las personas y exigirles la exhibición de libros, papeles o cualquier mecanismo de almacenamiento de información, indispensables para comprobar, a través de diversos actos concatenados entre sí, que han acatado las disposiciones fiscales, lo que implica la invasión a su privacidad e intimidad. En esa medida, al ser la orden de visita domiciliaria un acto de autoridad cuyo inicio y desarrollo puede infringir continuamente derechos fundamentales del visitado durante su práctica, ya sea que se verifique exclusivamente en una diligencia o a través de distintos actos vinculados entre sí, debe reconocerse la procedencia del juicio de amparo para constatar su apego a lo previsto en la Constitución General de la República y en las leyes secundarias, con el objeto de que el particular sea restituido, antes de la consumación irreparable de aquellos actos, en el goce pleno de los derechos transgredidos por la autoridad administrativa. Por ende, **la orden de visita se puede impugnar de inmediato a través del juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 114, fracción II, párrafo primero, de la Ley de Amparo, dentro del plazo legal establecido para ese efecto en el propio ordenamiento y hasta que cese la violación al derecho fundamental de inviolabilidad del domicilio, lo cual no implica la imposibilidad de plantear posteriormente en el juicio de amparo, promovido contra la liquidación respectiva o la resolución que ponga fin a los medios ordinarios de defensa procedentes en su contra, al tenor de los párrafos tercero y cuarto de la fracción XII del artículo 73 de la Ley referida, los vicios constitucionales o legales que pudiese tener la señalada orden cuando no haya sido motivo de pronunciamiento en diverso juicio de amparo**."

Así, de conformidad con el criterio transcrito existen dos momentos en que se puede impugnar la orden de visita domiciliaria. El primero cuando se libra, en que será impugnable en forma inmediata, mediante amparo indirecto, a fin de evitar que los actos que le sucedan se consumen irreparablemente y, el segundo, una vez que se emita la resolución definitiva en el procedimiento administrativo correspondiente (determinación o liquidación del crédito), en que **se podrá cuestionar su legalidad como vicio procedimental**.

Y es que, precisamente, por su naturaleza de procedimiento seguido en forma de juicio, los actos emitidos dentro de una visita domiciliaria no son

impugnables autónomamente, sino que se requiere hasta el dictado de la resolución definitiva determinante del crédito para estar en aptitud de verter las alegaciones que correspondan no sólo contra este acto, sino contra cualquier otro que hubiera formado parte del procedimiento respectivo, respecto del que el gobernado hubiera advertido alguna irregularidad, hecha excepción por supuesto de la orden de visita domiciliaria que es susceptible de ser reclamada mediante juicio de amparo indirecto únicamente en los términos a que se refiere la jurisprudencia P./J. 2/2012 (10a.), que ya ha quedado transcrita.

Ahora, como quedó expuesto, dentro del desarrollo de una visita los gobernados tienen diversas obligaciones de hacer y de tolerar que, como tales, son de aquellas de carácter formal o accesorio.

Dentro de dichas obligaciones, destacan las relativas a permitir el desarrollo de la visita y a poner a disposición de los visitadores la información, documentación, datos y/o contabilidad que les sea requerida que, como quedó visto, prevé el artículo 45 del Código Fiscal de la Federación.

Es importante destacar que si bien dichas obligaciones se encuentran inmersas en el desarrollo de una visita domiciliaria, lo cierto es que no están vinculadas con la obligación principal o sustantiva de contribuir al gasto público que se pretende inspeccionar, mediante el ejercicio de facultades de comprobación, sino que se trata de obligaciones formales o accesorias que, como se dijo, no tienen como objeto lograr el pago de una contribución, sino vincular a los gobernados a desarrollar una determinada conducta diversa al pago en sí mismo que bien puede permitir al Estado recaudar en forma eficiente esas prestaciones patrimoniales.

Ahora, para lograr el cumplimiento de esas obligaciones, el legislador previó que oponerse a que se practique una visita domiciliaria o no suministrar los datos e informes que legalmente sean exigidos, constituyen infracciones relacionadas con el ejercicio de facultades de comprobación. Así se advierte del artículo 85, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, que establece:

"**Artículo 85.** Son infracciones relacionadas con el ejercicio de la facultad de comprobación las siguientes:

"I. Oponerse a que se practique la visita en el domicilio fiscal. No suministrar los datos e informes que legalmente exijan las autoridades fiscales; no proporcionar la contabilidad o parte de ella, el contenido de las cajas de valores

y en general, los elementos que se requieran para comprobar el cumplimiento de obligaciones propias o de terceros, o no aportar la documentación requerida por la autoridad conforme a lo señalado en el artículo 53-B de este código."

Esa infracción está sancionada con multa, en términos del diverso artículo 86, fracción I, del mismo ordenamiento, que establece:

"**Artículo 86.** A quien cometa las infracciones relacionadas con el ejercicio de las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 85, se impondrán las siguientes multas:

"I. De $15,430.00 a $46,290.00 a la comprendida en la fracción I."

De las normas transcritas, se advierte que la autoridad hacendaria está facultada a imponer una sanción (multa) en los casos en que los contribuyentes sujetos a una visita domiciliaria incumplan sus obligaciones formales o accesorias de hacer o de tolerar al oponerse a su práctica o, incluso, negándose a proporcionar los datos, informes, documentos o medios electrónicos que les sean requeridos, a fin de que los visitadores estén en aptitud de recabar la información necesaria para determinar su situación fiscal que permita a la autoridad hacendaria, definirla mediante la emisión de la resolución definitiva con que culmine el procedimiento respectivo.

A través de la imposición de esa sanción el legislador pretendió, entre otras cuestiones, garantizar el respeto a las obligaciones formales de los contribuyentes, reprimiendo una conducta infractora de la legislación que impide directamente que las autoridades ejerzan sus facultades de comprobación y, como consecuencia, que estén en aptitud de verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes.

De esta manera, el legislador pretendió garantizar que las autoridades se encuentren en aptitud de culminar el ejercicio de sus facultades de comprobación dentro de los plazos legales habiendo recabado toda la documentación, información y datos necesarios para determinar la situación fiscal de los contribuyentes.

Visto desde otra perspectiva, el legislador pretendió, entre otras cuestiones, evitar que los contribuyentes impidan el ejercicio de las facultades de comprobación mediante evasiones o negativas a los requerimientos de la autoridad que permitan definir su situación fiscal.

Pues bien, de todo lo hasta aquí expuesto es posible arribar a las siguientes conclusiones:

1. En materia tributaria existen dos tipos de obligaciones a cargo de los contribuyentes: una principal o sustantiva de dar que se traduce en la de pago o entero de las contribuciones, y diversas accesorias o formales que pueden ser de hacer, de no hacer o de tolerar.

2. Las obligaciones formales o accesorias no tienen como objeto lograr el pago de una contribución, sino vincular a los gobernados a desarrollar una determinada conducta diversa al pago en sí mismo que bien puede permitir al Estado recaudar en forma eficiente esas prestaciones patrimoniales de carácter público.

3. Para verificar que los contribuyentes cumplan tanto con sus obligaciones principales como con las accesorias, el legislador previó diversas facultades en favor de la autoridad hacendaria que han sido clasificadas como de gestión y de comprobación.

4. Las facultades de comprobación tienden a la inspección, verificación, determinación o liquidación, esto es, a verificar el cumplimiento de la obligación de contribuir, prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Una de las facultades de comprobación que previó el legislador es la de practicar visitas domiciliarias, que se trata de un procedimiento seguido en forma de juicio en tanto las etapas o fases que lo integran tienden a la preparación de una resolución definitiva que determine o liquide contribuciones omitidas que se hubieran conocido con motivo del ejercicio de la facultad de comprobación.

6. Al tratarse de un procedimiento seguido en forma de juicio, por regla general, los actos emitidos dentro de una visita domiciliaria no son impugnables autónomamente, sino que se requiere hasta el dictado de la resolución definitiva determinante del crédito para estar en aptitud de verter las alegaciones que correspondan no sólo contra este acto, sino contra cualquier otro que hubiera formado parte del procedimiento respecto del que el gobernado hubiera advertido alguna irregularidad.

7. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido una excepción a dicha regla general, consistente en que la orden de

visita domiciliaria es susceptible de ser reclamada autónomamente en juicio de amparo indirecto en cuanto se libra, a fin de evitar que los actos que le sucedan se consumen irreparablemente.

8. De conformidad con la jurisprudencia de este Alto Tribunal, existen entonces dos momentos en que se puede impugnar la orden de visita domiciliaria. El primero cuando se libra y, el segundo, una vez que se emita la resolución definitiva en el procedimiento administrativo correspondiente en que se podrá cuestionar su legalidad como vicio procedimental.

9. Dentro del desarrollo de una visita los gobernados tienen diversas obligaciones de carácter formal o accesorio que, como tales, **no tienen como objeto lograr el pago de una contribución, sino vincularlos a desarrollar una determinada conducta diversa al pago en sí mismo que bien puede permitir al Estado recaudar en forma eficiente esas prestaciones patrimoniales**.

10. Dentro de dichas obligaciones destacan las relativas a permitir el desarrollo de la visita y a poner a disposición de los visitadores la información, documentación, datos y/o contabilidad que les sea requerida, cuyo incumplimiento constituye una infracción al ejercicio de las facultades de comprobación susceptible de ser sancionada a través de multa.

11. Entre los propósitos de dicha sanción, se encuentra el relativo a reprimir una conducta infractora de la legislación que impide a las autoridades hacendarias verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los contribuyentes, mediante la evasiva o negativa a los requerimientos de la autoridad que permitan definir su situación fiscal.

Las explicaciones anteriores son suficientes para advertir que al controvertir mediante juicio contencioso administrativo federal una multa impuesta por incumplir una obligación formal o accesoria como es proporcionar a la autoridad hacendaria los informes, datos o documentos que sean solicitados al contribuyente durante el desarrollo de una visita domiciliaria, no es posible proponer vicios de ilegalidad de la orden de visita domiciliaria.

En primer lugar, porque esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido que existen dos momentos en que se puede impugnar la orden de visita domiciliaria: El primero, mediante juicio de amparo indirecto cuando se libra y, el segundo, hasta que se emita la resolución definitiva en el procedimiento administrativo correspondiente en que se podrá cuestionar su legalidad como vicio procedimental.

En segundo lugar, porque aun cuando las obligaciones incumplidas motivo de la sanción, se encuentran inmersas en el desarrollo de una visita domiciliaria, lo cierto es que no están vinculadas con la obligación principal o sustantiva de contribuir al gasto público que se pretende inspeccionar mediante el ejercicio de facultades de comprobación, sino que se trata de obligaciones formales o accesorias que, como se dijo, no tienen como objeto lograr el pago de una contribución, sino vincular a los gobernados a desarrollar una determinada conducta diversa al pago en sí mismo.

Es decir, la imposición de la sanción deriva no de la obligación principal o sustantiva, cuyo cumplimiento se pretende verificar mediante el ejercicio de la facultad de comprobación respectiva, sino del incumplimiento a una obligación formal a cargo de los contribuyentes.

Sostener lo contrario, esto es, que al impugnar la multa impuesta en los términos referidos se propongan vicios de ilegalidad de la orden de visita, sería tanto como obstaculizar el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria por no contar con los elementos suficientes para definir la situación fiscal de los contribuyentes, cuando este Alto Tribunal ya dijo que la orden de visita sólo es reclamable autónomamente, mediante amparo indirecto y en los casos expresamente previstos y, en caso de no optar por ese medio de defensa, es necesario esperar a la emisión de la resolución definitiva determinante de la situación fiscal.

Esta Segunda Sala considera necesario precisar que el simple hecho de que la multa sea impuesta mientras se tramita la visita no implica, por sí mismo, que derive de la orden misma. Por el contrario, la multa constituye una sanción a un requerimiento expreso de la autoridad de documentación, informes y datos **independiente del resultado de la visita** que será, en su caso, la determinación en cantidad líquida de contribuciones a cargo del gobernado.

Por tanto, en el juicio que se promueva contra dicha sanción, únicamente es posible proponer vicios del acto de requerimiento y de la resolución sancionatoria misma, pero no de la orden de visita, máxime que sería imposible definir con un criterio objetivo qué vicios de la orden pudieran trascender a la multa impuesta.

De conformidad con lo expuesto, esta Segunda Sala considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el siguiente criterio:

MULTA POR NO SUMINISTRAR DATOS, INFORMES Y DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL 85, FRAC-

CIÓN I, AMBOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PROMOVIDO EN SU CONTRA, NO PUEDEN PROPONERSE CONCEPTOS DE NULIDAD TENDENTES A DEMOSTRAR LA ILEGALIDAD DE LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. Conforme al artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, la autoridad hacendaria puede imponer al contribuyente, responsable solidario y a los terceros relacionados una multa cuando incurran en la infracción descrita en el diverso 85, fracción I, consistente en no suministrar los datos, informes, documentación, contabilidad o parte de ella que sean requeridos durante el ejercicio de facultades de comprobación, pues constituye una obligación formal a cargo de los contribuyentes cuyo cumplimiento no tiene como objeto lograr el pago de una contribución, sino vincularlos a desarrollar una determinada conducta diversa al pago en sí mismo. Por tanto, en el juicio contencioso administrativo federal promovido contra dicha sanción, únicamente pueden proponerse conceptos de nulidad tendentes a demostrar vicios del acto de requerimiento y de la propia resolución sancionatoria, pero no de la orden de visita que origina la facultad de comprobación ejercida para verificar el cumplimiento de la obligación tributaria de pago. Sostener lo contrario, sería tanto como obstaculizar el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria por no contar con los elementos suficientes para definir la situación fiscal de los contribuyentes, máxime que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 2/2012 (10a.),[1] sostuvo que la orden de visita sólo es reclamable autónomamente mediante el juicio de amparo indirecto en los casos expresamente previstos y, de no optar por ese medio de defensa, es necesario esperar a la emisión de la resolución definitiva determinante de la situación fiscal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala.

---

[1] Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 2/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 61, con el rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN."

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse testimonios de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora Icaza.

En términos de lo previsto en el artículo 3, fracciones II y III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MULTA POR NO SUMINISTRAR DATOS, INFORMES Y DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 86, FRACCIÓN I, EN RELACIÓN CON EL 85, FRACCIÓN I, AMBOS DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PROMOVIDO EN SU CONTRA, NO PUEDEN PROPONERSE CONCEPTOS DE NULIDAD TENDENTES A DEMOSTRAR LA ILEGALIDAD DE LA ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. Conforme al artículo 86, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, la autoridad hacendaria puede imponer al contribuyente, responsable solidario y a los terceros relacionados una multa cuando incurran en la infracción descrita en el diverso 85, fracción I, consistente en no suministrar los datos, informes, documentación, contabilidad o parte de ella que sean requeridos durante el ejercicio de facultades de comprobación, pues constituye una obligación formal a cargo de los contribuyentes cuyo cumplimiento no tiene como objeto lograr el pago de una contribución, sino vincularlos a desarrollar una determinada conducta diversa al pago en sí mismo. Por tanto, en el juicio contencioso administrativo federal promovido contra dicha sanción, únicamente pueden proponerse conceptos de nulidad tendentes a demostrar vicios del acto de requerimiento y de la propia resolución sancionatoria, pero no de la orden de visita que origina la facultad de comprobación ejercida para verificar el cumplimiento de la obligación tributaria de pago.

Sostener lo contrario, sería tanto como obstaculizar el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria por no contar con los elementos suficientes para definir la situación fiscal de los contribuyentes, máxime que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 2/2012 (10a.) (*), sostuvo que la orden de visita sólo es reclamable autónomamente mediante el juicio de amparo indirecto en los casos expresamente previstos y, de no optar por ese medio de defensa, es necesario esperar a la emisión de la resolución definitiva determinante de la situación fiscal.

2a./J. 138/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 222/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto del Tercer Circuito y Séptimo del Primer Circuito, ambos en Materia Administrativa. 30 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretaria: Jazmín Bonilla García.

Tesis y/o criterio contendientes:

Tesis I.7o.A.81 A (10a.), de rubro: "MULTA IMPUESTA POR NO PROPORCIONAR INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS REQUERIDOS POR LA AUTORIDAD HACENDARIA DURANTE UNA VISITA DOMICILIARIA. EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL PROMOVIDO EN SU CONTRA, ES INOPORTUNO EXAMINAR LA VALIDEZ DE LA ORDEN QUE ORIGINÓ EL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN.", aprobada por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1388, y

El sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 483/2016.

Tesis de jurisprudencia 138/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 2/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VII, Tomo 1, abril de 2012, página 61, con el rubro: "ORDEN DE VISITA DOMICILIARIA. PUEDE SER IMPUGNADA EN AMPARO CON MOTIVO DE SU DICTADO O, POSTERIORMENTE, EN VIRTUD DE QUE SUS EFECTOS NO SE CONSUMAN IRREPARABLEMENTE AL PROLONGARSE DURANTE EL DESARROLLO DE LA DILIGENCIA RESPECTIVA AL TRASCENDER A LA RESOLUCIÓN QUE DERIVE DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN."

PENSIONES. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS DESCUENTOS FUTUROS E INMINENTES EN APLICACIÓN DE UNA NORMA GENERAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR JURISPRUDENCIA, SIEMPRE QUE SE HAYAN SEÑALADO COMO ACTOS RECLAMADOS.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 124/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO Y EL PLENO ESPECIALIZADO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL NOVENO CIRCUITO. 30 DE AGOSTO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, por tratarse de criterios provenientes de un Pleno Especializado y un Tribunal Colegiado de distintos Circuitos sobre asuntos de la materia administrativa.[1]

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima en términos del artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por el Juez Quinto de Distrito en el Estado de Oaxaca.

TERCERO.—**Antecedentes y criterios contendientes.** Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de criterios denunciada es menester reseñar los antecedentes de los casos concretos, así como las consideraciones sustentadas por los órganos jurisdiccionales en las ejecutorias respectivas.

---

[1] De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, dictado por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

I. Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 20/2017

A. Antecedentes

1. Una derechohabiente promovió juicio de amparo contra el de la Oficina de Pensiones del Estado de Oaxaca, a quien le reclamó:

"Los segundos o ulteriores actos de aplicación de los artículos 6o., fracción III, 18, párrafo segundo, y octavo transitorio de la Ley de Pensiones para los Trabajadores de Gobierno del Estado de Oaxaca, expedida el 28 de enero de 2012 y publicada mediante Decreto 885 en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, que han sido declarados inconstitucionales e inconvencionales por jurisprudencia del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito; actos contenidos en el comprobante de pago de mi pensión de jubilación del mes de noviembre de 2016, que me fue entregado el 03 de noviembre de 2016, en el que la autoridad señalada como responsable me aplica dos descuentos por la cantidad de $********** (**********), cada uno por concepto 202 FDO. D Pensiones; más los subsecuentes descuentos que se me pretendan aplicar cada mes por el mismo concepto a partir de diciembre de 2016 en adelante, mientras conserve el derecho a recibir mi pensión de jubilación, pues están apoyados en los citados preceptos legales declarados inconstitucionales e inconvencionales por jurisprudencia."

2. Del asunto conoció el Juez Décimo Primero de Distrito en el Estado de Oaxaca, quien lo registró bajo el expediente 257/2016 y, seguida la secuela procesal correspondiente, dictó sentencia en la que concedió la protección constitucional a la quejosa por el segundo o ulterior acto de aplicación de los artículos 6o., fracción III, 18, párrafo segundo, y octavo transitorio de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca, sin que fuera posible desincorporar en lo futuro su aplicación, porque ello debía analizarse en cada caso concreto.

3. La quejosa interpuso recurso de revisión, del cual tocó conocer al Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, quien lo registró bajo el expediente RA. 20/2017.

B. Consideraciones del Tribunal Colegiado de Circuito

En sesión de dos de marzo de dos mil diecisiete, dicho Tribunal Colegiado de Circuito dictó ejecutoria, en la que modificó el efecto concesorio de la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado, con base en las consideraciones que se sintetizan a continuación:

Los descuentos a la pensión reclamados como ulterior acto de aplicación se fundaron en disposiciones de la Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno del Estado de Oaxaca que fueron declaradas inconstitucionales en la jurisprudencia: "PENSIONES PARA LOS TRABAJADORES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA. LOS ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN III, 18, PÁRRAFO SEGUNDO Y OCTAVO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, QUE DISPONEN QUE QUIENES ADQUIERAN EL CARÁCTER DE JUBILADOS DEBEN APORTAR EL 9% DE SU PENSIÓN PARA INCREMENTAR EL FONDO RESPECTIVO, SON INCONVENCIONALES E INCONSTITUCIONALES, AL DESATENDER LOS ARTÍCULOS 26, NUMERAL 3 Y 67, INCISO B), DEL CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y VIOLAR EL DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD."[2]

En primer término, destacó que no se atendió a la cuestión efectivamente planteada respecto de los efectos fijados en relación con el fallo protector, pues la quejosa no sólo señaló como reclamados los segundos o ulteriores actos, traducidos en los descuentos efectuados al monto de su pensión en el mes de noviembre de dos mil dieciséis, sino también los subsecuentes descuentos que se le pretendan aplicar cada mes por el mismo concepto a partir de diciembre de dos mil dieciséis y en adelante, mientras conserve el derecho a recibir su pensión respectiva, al encontrarse apoyados dichos descuentos en preceptos declarados inconstitucionales e inconvencionales. Indicó que éstos no se trataban de actos futuros de realización incierta, sino de actos inminentes que continuaban sobreviniendo mes con mes mientras perdurara el derecho a recibir la pensión.

En el caso la quejosa planteó un amparo para revisar la legalidad de los segundos o ulteriores actos de aplicación (traducidos en descuentos de noviembre de dos mil dieciséis), así como los subsecuentes descuentos que se pretendan aplicar cada mes (a partir de diciembre de ese año) en relación con normas generales declaradas inconstitucionales e inconvencionales.

Sin que la circunstancia de que no se hubiese impugnado el primer acto de aplicación, como lo fue el dictamen de pensión de jubilación de treinta

---

[2] Emitida por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito. Tesis XIII.T.A J/2 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, Tomo III, octubre de 2014, página 2512. Registro digital: 2007629. Esta tesis se publicó el viernes diez de octubre de dos mil catorce a las 9:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y fue obligatoria desde el lunes trece de octubre siguiente, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013.

de junio de dos mil dieciséis, impida que la quejosa reclame vía amparo, los segundos o ulteriores actos de aplicación, como lo es el descuento aplicado en el pago de su pensión de noviembre de dos mil dieciséis, más los subsecuentes descuentos que se produzcan a partir de diciembre siguiente y posteriores, mientras dure la pensión, derivados de la aplicación de artículos declarados inconstitucionales e inconvencionales por ese órgano colegiado.

Consideró que al haberse realizado los descuentos estipulados en la ley de pensiones impugnada, en agravio de la jubilada quejosa, con apoyo en lo dispuesto por los preceptos debatidos, resulta evidente que se conserva el derecho para obtener la protección constitucional de los actos que reclame, los cuales materializan el contenido de las disposiciones contrarias a las normas fundamentales.

Señaló que la jurisprudencia P./J. 8/2006 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. OPERA SIN QUE OBSTE QUE SE TRATE DEL SEGUNDO O ULTERIORES ACTOS DE APLICACIÓN DE LA LEY.",[3] permitía que se impugnaran ulteriores actos de aplicación de preceptos declarados inconstitucionales, por lo que aun cuando la quejosa consintiera el proceso legislativo y su ejecución al no promover en tiempo el juicio de amparo, ello no veda su derecho de impugnar los actos ulteriores de aplicación, como los diversos descuentos que se realizaron a partir del mes de noviembre de dos mil dieciséis, es decir, los subsecuentes, los cuales se impugnan oportunamente.

Indicó que en el caso concreto, los actos subsecuentes sí habían sido señalados como reclamados en la demanda de amparo, respecto de los cuales se solicitó a las autoridades responsables informe justificado y en relación con los cuales debió emitirse una sentencia congruente y exhaustiva, en tanto que los descuentos subsecuentes sí formaron parte de la litis constitucional.

Es decir, dada la declaratoria de inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos en que se fundan los descuentos impugnados, es jurídicamente posible que los efectos del fallo se hagan extensivos a los demás actos inminentes también reclamados por así haber sido combatidos expresamente en el amparo, en tanto que no puede soslayarse que se trata de actos calificados como inconstitucionales e inconvencionales por jurispru-

[3] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 9, registro digital: 175751.

dencia, y siendo oportuna la presentación de la demanda de amparo por lo que hace al segundo o ulterior acto de aplicación, aunado a que la finalidad última es la prevalencia de la Constitución y evitar que los gobernados tengan que promover diversos juicios de amparo contra cada descuento que se les efectúe mientras dure su pensión.

En ese sentido, modificó la sentencia reclamada para el efecto de que se le reintegraran a la quejosa los descuentos realizados en noviembre y diciembre de dos mil dieciséis y subsecuentes que se hubieren realizado hasta que se cumplimentara la ejecutoria de amparo con motivo de los actos de aplicación expresamente combatidos, así como para que ya no se realizaran los descuentos posteriores a la pensión jubilatoria de la que se pedía el amparo, con apoyo en las normas declaradas inconstitucionales e inconvencionales.

II. Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver la contradicción de tesis 4/2015

La contradicción de tesis se originó con motivo de la promoción de juicios de amparo indirecto, donde se señaló como acto reclamado el indebido descuento a las pensiones que, por jubilación y por vejez se otorgan a las partes quejosas, con fundamento en la aplicación del artículo 51, párrafo segundo, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, declarado inconstitucional por la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."[4]

El punto de contradicción en esos asuntos consistió en definir si los efectos de la concesión del amparo respecto del referido acto reclamado debían limitarse al acto de aplicación señalado en la demanda de amparo o si, por el contrario, dichos efectos debían ampliarse a los actos anteriores donde se hubiere aplicado dicho precepto legal, así como al futuro.

Al respecto, determinó que debía prevalecer como jurisprudencia, la siguiente:

---

[4] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 553, registro digital: 2001660.

"ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE UN ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA ABROGADA, DECLARADO INCONSTITUCIONAL POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Cuando se impugna un ulterior acto de aplicación del artículo indicado, por virtud del cual se disminuye el monto de alguna de las pensiones que por jubilación o viudez percibe el quejoso, la protección constitucional que se otorgue con base en la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lo declaró inconstitucional, debe ser para el efecto de que aquél se le reintegre únicamente el descuento realizado indebidamente con motivo del acto de aplicación combatido, sin que pueda ordenarse respecto de descuentos efectuados con anterioridad, toda vez que fue consentida la norma declarada inconstitucional, al no haberla impugnado oportunamente, sin que pueda desincorporarse en lo futuro su aplicación, pues ello deberá atacarse en cada caso concreto."[5]

Las consideraciones plasmadas por el Pleno de Circuito contendiente que dieron lugar a la emisión de la jurisprudencia transcrita fueron, en esencia, las que a continuación se sintetizan:

La conclusión alcanzada por el Pleno de Circuito partió del estudio de lo previsto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, donde se contemplan las reglas que rigen los efectos del amparo, los cuales tratándose de actos positivos, deben restituir al agraviado en el pleno goce del derecho violado, mediante el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

Sostuvo que el hecho de que en un juicio de amparo, donde se reclame la aplicación de una norma declarada inconstitucional, se acoten los efectos a partir del acto señalado en ésta, respeta los principios de exhaustividad y congruencia que rigen las sentencias de amparo, pues a partir de éstos se colige que el fallo debe atender únicamente a la litis de amparo sin omitir nada, ni añadir cuestiones que no se hicieron valer en la demanda correspondiente.

Añadió que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, cuando se reclama un acto de carácter positivo, los alcances de

---

[5] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis PC.IX.C.A.J/1 A (10a.), Décima Época, Libro 30, Tomo III, mayo de 2016, página 2006, registro digital: 2011587. Esta tesis se publicó el viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su aplicación fue obligatoria desde el lunes nueve de mayo de dos mil dieciséis, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013.

la protección constitucional consistían en la restitución de las cosas al estado en que se encontraban a partir de la violación, lo cual debía entenderse desde el acto de aplicación señalado en la demanda de amparo.

Refirió que resultaba incorrecta la precisión de los efectos del amparo concedido contra la aplicación del numeral 51, segundo párrafo, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de Nación, extendidos a partir del primer acto de aplicación con independencia de la fecha del acto de aplicación reclamado en la demanda de amparo.

Destacó que si bien la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes había resuelto que tratándose del amparo contra normas generales, los efectos del fallo protector actuaban hacia el pasado destruyendo el acto de aplicación que dio lugar a la promoción del juicio de amparo, así como los futuros, en el caso concreto, no se combatía una norma general, sino un acto emitido en aplicación de un precepto declarado como inconstitucional.

Precisó que los efectos restitutorios a los que se refería el artículo 77 de la Ley de Amparo no debían entenderse como retroactivos, pues los últimos implicaban conceder la prerrogativa constitucional respecto de actos distintos a la motivación de la demanda de amparo, lo que resulta contrario al esquema legal que rige dicho juicio, por lo que cuando se impugna un acto de aplicación de una norma declarada inconstitucional, únicamente podían otorgarse efectos presentes.

Asimismo, consideró que estimar lo contrario constituiría una modificación improcedente de la litis constitucional, generando estado de indefensión para las autoridades responsables al no otorgarles intervención como parte procesal respecto de dichos actos, así como inseguridad jurídica derivada de la extensión de los efectos del fallo protector sin limitación temporal alguna hacia el pasado.

Por otro lado, determinó que tampoco era factible otorgar efectos futuros en esos casos concretos, pues al analizar los asuntos donde se impugnaba la negativa de devolución de aportaciones fundada en el artículo octavo transitorio del decreto de reforma de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos noventa y siete, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó criterio obligatorio en el sentido de que la concesión del amparo no podía tener como efecto invalidar otros perjuicios ocasionados por aplicaciones diversas al acto reclamado, ni evitar que en lo futuro se apli-

cara de nueva cuenta la ley al quejoso por haber sido consentida por no impugnarse desde el primer acto de aplicación.[6]

En ese contexto precisó que la concesión del amparo que se promueve contra un acto concreto de aplicación del artículo 51, párrafo segundo, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que se traduce en el descuento de nómina de la pensión de viudez por concepto de compatibilidad de pensión que percibe el beneficiario, debe ceñirse a dicho acto, sin que de modo alguno pueda estimarse que, por tratarse del derecho de pensión el cual se ejerce periódicamente, deba hacerse extensiva la concesión del amparo a meses posteriores en que el quejoso o quejosa seguirá recibiendo esa prestación.

Atento a lo anterior, sostuvo que si bien en amplísima suplencia de la queja, los efectos del juicio de amparo podrían extenderse al futuro evitando que los jubilados se encuentren obligados a promover dicho medio de impugnación cada que se realicen los descuentos mensuales, dicho Pleno de Circuito no estaba facultado para inaplicar los criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a los efectos de los actos ulteriores de aplicación de una norma declarada inconstitucional por jurisprudencia.

Añadió que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que la suplencia de la deficiencia de la queja no llega al extremo de modificar el régimen establecido en la Constitución y en la Ley de Amparo, lo cual se reflejaba en las tesis 1a. XVII/2007 (9a.) y 1a. CCXXIV/2015 (10a.), de rubros: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE. NO OPERA EN LOS CASOS EN QUE ES IMPROCEDENTE UN RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, AUN TRATÁNDOSE DE MENORES DE EDAD."[7] y "ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECEN UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO."[8]

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** A fin de verificar si en la especie existe la contradicción de tesis denunciada, se debe tomar en

---

[6] Jurisprudencia 2a./J. 83/2011, de rubro: "INFONAVIT. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO CONTRA LA NEGATIVA DE DEVOLUCIÓN DE APORTACIONES FUNDADA EN EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO DEL DECRETO QUE REFORMA A LA LEY DE AQUEL INSTITUTO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE ENERO DE 1997.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 256, registro digital: 161837.
[7] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, enero de 2007, página 486, registro digital: 173440.
[8] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, materia constitucional, página 573, registro digital: 2009452. Esta tesis se publicó el viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

cuenta el criterio del Tribunal Pleno surgido por el sistema de reiteración, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."[9]

Conforme al criterio anterior, la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

De la lectura de los criterios contendientes se advierte que ambos órganos jurisdiccionales atendieron a la misma cuestión jurídica relativa a la posibilidad de extender los efectos del amparo hacia el futuro, cuando en la demanda de amparo se reclame el segundo o ulterior acto de aplicación, consistente en el indebido descuento mensual de pensiones con fundamento en la aplicación de preceptos declarados inconstitucionales por jurisprudencia.

En este punto, conviene precisar que si bien el Pleno de Circuito, a diferencia del Tribunal Colegiado de Circuito, no se pronunció expresamente sobre la interpretación de la demanda de amparo y la posibilidad de que el quejoso dentro de los actos reclamados en la demanda de amparo sí señale los subsecuentes actos de aplicación, dentro de las consideraciones que sustentaron su fallo, realizó pronunciamientos donde vedó toda posibilidad de que en este tipo de amparos la protección constitucional alcance a los descuentos futuros, ni aun por la razón de que verse sobre la materia de pensiones donde los descuentos se realizan de manera periódica.

El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito concedió el amparo respecto de los montos que fueron descontados de la pensión de jubilación, en aplicación de los artículos declarados inconstitucionales, por lo que hacía a los descuentos presentes y futuros.

Arribó a dicha conclusión bajo la premisa relativa a que tratándose de la impugnación del segundo o ulterior acto de aplicación de preceptos decla-

---

[9] Jurisprudencia P./J. 72/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto 2010, página 7, registro digital: 164120.

rados inconstitucionales tratándose de descuentos periódicos a la pensión de jubilación, en el juicio de amparo existe posibilidad de otorgar la protección jurisdiccional cuando éstos se impugnan oportunamente, pues éstos eran inminentes y respecto ellos otorgó la posibilidad a las autoridades responsables de rendir su informe justificado y emitir una sentencia congruente y exhaustiva.

Indicó que ello atendía a que no podía obligarse a los gobernados a promover un juicio de amparo contra cada descuento efectuado a su pensión.

En contraste, al resolver la contradicción de tesis 4/2015, el Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito determinó que no era factible de ningún modo que en los casos donde se señalara como acto reclamado el indebido descuento a las pensiones de jubilación y vejez otorgadas a los quejosos, con fundamento en la aplicación del artículo 51, párrafo segundo, de la abrogada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se extendieran los efectos de la concesión respecto de actos de aplicación futuros, pues aún en amplísima suplencia de la queja, existía jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde los efectos a futuro sólo eran propios de los juicios de amparo contra leyes.

En ese sentido, señaló que si bien cuando se trataba del juicio de amparo donde se impugnaran normas generales, los efectos alcanzaban al primer acto de aplicación y se extendían al futuro, lo cierto era que en los juicios de amparo de los que derivó esa contradicción, no se reclamó como acto la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, sino un acto emitido en aplicación de un precepto declarado inconstitucional, por lo que los efectos debían limitarse a invalidar el acto de aplicación.

Así, del análisis comparativo de las resoluciones reseñadas, se llega a la conclusión de que sí existe la contradicción de criterios denunciada, ya que los órganos involucrados se basaron en los mismos supuestos, a saber:

a) Se determinó el alcance de los efectos de la concesión de la protección constitucional respecto de juicios de amparo donde se señaló como acto reclamado un indebido descuento mensual a las pensiones de seguridad social de los quejosos.

b) En ambos supuestos el acto impugnado consistió en un ulterior acto de aplicación, es decir, no se reclamó la norma general en que se fundó el acto de aplicación.

c) Existe jurisprudencia que declara inconstitucionales los preceptos que sirvieron de fundamento para realizar los descuentos a las pensiones.

Sin embargo, sostuvieron conclusiones diferentes.

Por un lado, el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito determinó que los efectos del amparo en ese caso podían ser para que cesaran los descuentos de la pensión hacia el futuro y se restituyeran las cantidades indebidamente descontadas hasta el momento que se cumpliera la sentencia siempre que se hubieran reclamado los descuentos posteriores a la presentación de la demanda. En cambio, el Pleno de Circuito resolvió que los alcances de la concesión debían impactar únicamente al acto de aplicación, sin que de ningún modo puedan comprender los subsecuentes descuentos futuros.

Cabe destacar que en el amparo en revisión 34/2015, fallado por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, que fue uno de los criterios contendientes en la contradicción de tesis 4/2015, sí se reclamaron los descuentos futuros en la demanda de amparo.

Entonces, es posible concluir que, en el caso, existe contradicción de tesis y, que el punto en controversia girará en torno a determinar si en los juicios de amparo indirecto procede conceder la protección constitucional cuando en la demanda se señalen como actos reclamados los descuentos al monto de una pensión de seguridad social fundados en un artículo declarado inconstitucional por jurisprudencia, así como los subsecuentes donde se pretenda aplicar la misma norma general respecto de la misma pensión.

QUINTO.—**Determinación del criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en el presente fallo, de conformidad con los siguientes razonamientos.

Respecto al tema en análisis, cabe destacar que esta Segunda Sala en sesión de diecinueve de abril de dos mil diecisiete resolvió la contradicción de tesis 223/2016, donde se analizó una cuestión relacionada con el que se dilucidará en esta contradicción. En ese asunto también participó como criterio contendiente el emitido por el Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver la contradicción de tesis 4/2015.

En dicha contradicción de tesis el punto a dilucidar consistió en determinar si en los juicios de amparo indirecto en los que se impugnara la aplica-

ción del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley del Instituto Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, y no se señalara esa norma general como acto reclamado, los efectos de la concesión del amparo debían limitarse al acto de aplicación, o también implicaban la restitución por actos anteriores al reclamado y la vinculación de la autoridad en la futura desaplicación de dicho precepto legal respecto de los descuentos subsecuentes a los que habían sido objeto de reclamo.

Al respecto, se emitió la jurisprudencia de título, subtítulo y texto siguientes:

"INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DEL ACTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA ABROGADA. Cuando el juicio de amparo se promueva contra los actos de aplicación del precepto citado, declarado inconstitucional por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) (*), por regla general, el efecto de la protección no puede llevarse al extremo de impedir su aplicación futura en términos del artículo 78 de la Ley de Amparo, ni afectar actos distintos al reclamado, cuya constitucionalidad no haya sido impugnada en la demanda, pues el amparo contra actos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales en jurisprudencia, no comprende a la norma general declarada inconstitucional si ésta no fue señalada como acto reclamado, sino que tiene por efecto que, en observancia de la jurisprudencia, no se aplique la ley en un acto concreto. Lo anterior, en el entendido de que, excepcionalmente, la concesión del amparo podrá tener efectos futuros cuando se impugne una resolución del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado que por su contenido y naturaleza implique el ajuste de los pagos subsecuentes sin los descuentos fundados en la norma referida.[10]

"**Nota:** (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 553, con el rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL

[10] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis 2a./J. 45/2017 (10a.), Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1049, registro digital: 2014394. Esta tesis se publicó el viernes 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y fue obligatoria desde el lunes 5 de junio de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013.

ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007)."

Para arribar a esa conclusión, esta Segunda Sala se basó en las siguientes premisas generales:

a) De conformidad con las reglas del juicio de amparo indirecto, la inaplicación de una norma a futuro de la esfera jurídica del quejoso únicamente es propia del juicio de amparo contra normas generales.

b) Existe la posibilidad de que, sin que se haya reclamado la norma general, se impugnen actos concretos de aplicación. En esos casos, los efectos del amparo únicamente podrán recaer sobre los actos concretos sin que implique la inaplicación a futuro de la norma de la esfera jurídica del quejoso.

c) Una vez definida la litis en el juicio de amparo no puede variarse fuera de las propias reglas aplicables a ese juicio, dado que el órgano de amparo debe abocarse exclusivamente a resolver la controversia particular que ha sido planteada, en atención al principio de congruencia, además que generaría un desequilibrio procesal grave entre las partes.

d) Si bien el artículo 78 de la Ley de Amparo autoriza al órgano de amparo a especificar qué medidas adicionales a la inaplicación de una norma general, éstas únicamente se aplican a los juicios de amparo en los que se cuestiona la constitucionalidad de una norma general.

e) Únicamente pueden ser materia del juicio de amparo los actos reclamados por la parte quejosa desde la presentación de la demanda o actos que hubiesen sido incorporados a la litis por el órgano de amparo en suplencia de la queja, acorde a las reglas procesales respectivas, y que así se precisaran en el acto de admisión de la demanda o en un acto procesal posterior, pero siempre y cuando se solicite informe justificado a las autoridades responsables y se corra traslado, en su caso, a los terceros interesados y al Ministerio Público de la Federación.

f) Los lineamientos constitucionales que rigen al juicio de amparo contienen mandatos claros respecto al contenido de la sentencia de amparo y a los efectos y medidas que deben incorporarse en ella, sin que se autorice a variar o complementar lo planteado en la demanda de amparo.

g) Ni la Constitución, ni la Ley de Amparo, ni el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria a esta última, autori-

zan la incorporación de cuestiones no litigadas durante el juicio en una sentencia, pues ello iría contra los principios de congruencia, debido proceso y legalidad, tutelados en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

h) La concesión del amparo contra los actos de aplicación de leyes declaradas inconstitucionales en jurisprudencia no comprende a la norma general declarada inconstitucional si ésta no fue señalada como acto reclamado. Sólo tiene por efecto que, en observancia de la jurisprudencia, no se aplique la ley a un acto concreto, sin poder comprender algún otro.

i) Pueden existir actos impugnados donde se aplique el artículo declarado inconstitucional que, por su naturaleza alcancen a pagos futuros de las pensiones, pero esa consecuencia deriva del propio contenido del acto de aplicación, mas no de los efectos extensivos ajenos a éste, o propios del amparo contra normas generales. Estos últimos sí implican desincorporar la disposición impugnada de la esfera jurídica del quejoso, lo que impide volverla a aplicar en su perjuicio en cualquier acto futuro, sea que derive o no del mismo acto de aplicación.

En ese sentido, se concluyó que cuando el amparo se promueva en contra de los actos de aplicación de un artículo declarado inconstitucional por jurisprudencia, el efecto de la protección no puede llevarse al extremo de impedir su aplicación futura en términos del artículo 78 de la Ley de Amparo, ni afectar un acto distinto al reclamado, cuya constitucionalidad no haya sido impugnada en la demanda de amparo. Ello impediría desconocer los principios de relatividad y congruencia que rigen al juicio de amparo, porque dichos principios no permiten declarar la insubsistencia de actos que no fueron impugnados, ni permite que por el solo hecho de que exista una jurisprudencia que declara inconstitucional algún precepto normativo, alcance a invalidar actos que no fueron objeto de reclamo por la parte quejosa.

En esencia, en esa contradicción se definió que cuando en un juicio de amparo indirecto se impugnara un ulterior acto de aplicación consistente en el descuento periódico de una pensión de seguridad social de la parte quejosa, con fundamento en una norma general declarada inconstitucional por jurisprudencia, la protección constitucional no podía ser extensiva a actos futuros que no fueron señalados como reclamados, porque la inaplicación de una norma únicamente era factible en el amparo contra leyes. En esta contradicción se abordará la cuestión relativa a si es posible otorgar el amparo cuando la parte quejosa reclame en su demanda de amparo, además de los descuentos donde se aplicó dicha disposición, los subsecuentes que se pretendan realizar con fundamento en ese mismo precepto.

Cabe recordar que, de conformidad con el artículo 107, fracción I, de la Constitución, el juicio de amparo se sigue a instancia de parte agraviada, siempre que alegue que el acto que señala como reclamado le afecta su esfera jurídica de forma directa o, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Como se dijo, uno de los requisitos para la procedencia del juicio de amparo es que el acto que se señale como reclamado en la demanda de amparo ocasione una afectación en la esfera jurídica particular de forma actual y directa o, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, respecto del cual, el órgano jurisdiccional concederá o negará la protección constitucional.

Para dilucidar el tema objeto de la contradicción, es necesario precisar si jurídicamente es factible conceder la protección constitucional cuando en la demanda de amparo se señalan como reclamados actos futuros, cuya realización aún no se materializa en perjuicio del quejoso.

La procedencia del juicio de amparo contra actos futuros, encuentra su fundamento en el contenido del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo:

"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas."

Ahora, es menester precisar lo que se entiende como actos futuros, así como los pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a su procedencia para efectos del juicio de amparo. En ese sentido, los actos futuros se suelen clasificar en dos tipos: de realización incierta y los inminentes.

Los actos de realización incierta se han definido como aquellos donde sólo existe la posibilidad de que sucedan, por lo que aún no existe afectación alguna a la esfera jurídica del particular y no se tiene plena certeza de su realización.

Los actos futuros inminentes son aquellos cuya existencia es indudable, es decir, hay plena certeza de su realización, faltando únicamente para su realización la materialización de ciertas formalidades. La certeza de realización del acto inminente estriba en ser una consecuencia necesaria de un acto concreto ya existente que afecte los intereses jurídicos del quejoso.

Así, el juicio de protección constitucional no procede contra cualquier acto que se trate de ejecutar, en términos del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo, sino únicamente a aquellos que les revista la característica de inminencia. Sirven de apoyo los siguientes criterios.

"ACTOS FUTUROS.—Los actos futuros contra los cuales es improcedente el amparo, son aquellos que tienen el carácter de futuros e inciertos; pero si se tiene la certeza de que se ejecutarán, el amparo procede contra ellos, en los términos de la ley."[11]

"ACTOS FUTUROS.—La jurisprudencia de la Suprema Corte, sobre la improcedencia del amparo contra actos futuros o probables, se refiere a los actos inciertos, no a aquellos que se tiene la certeza de que se ejecutarán, o cuando menos, que existe el firme propósito de llevarlos a cabo."[12]

"ACTOS FUTUROS.—No es debido considerar actos futuros, para los efectos del amparo, los que tienen un carácter de inminencia y de certeza tales en su ejecución, que es legalmente imposible que las autoridades responsables puedan sustraerse, para llevarlos a cabo, a la obediencia que deben a sus superiores jerárquicos."[13]

De lo anterior se sigue que en el juicio de amparo indirecto es factible reclamar actos futuros, pero con la condición de que éstos sean inminentes, es decir, que se tenga plena certeza de su ejecución, pues el juicio constitucional es improcedente cuando los actos que se reclamen sean inciertos y únicamente probables, porque la mera posibilidad de su realización no implica un perjuicio para la parte quejosa.

Asimismo, en la jurisprudencia 2a./J. 168/2005, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO. EL SEÑALAMIENTO DE UN NÚMERO CONSIDERABLE DE

---

[11] *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tesis aislada, Segunda Sala, Tomo XXXI, No. 19, página 2385, registro digital: 337723.
[12] *Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XXXII, No. 8, página 980, registro digital: 337501.
[13] *Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada, Quinta Época, Segunda Sala, Tomo XLI, No. 1, página 47, registro digital: 336144.

AUTORIDADES RESPONSABLES, A QUIENES SE LES IMPUTEN ACTOS FUTUROS CUYA INMINENCIA NO PUEDA SER EVIDENCIADA DESDE LA PRESENTACIÓN DE AQUÉLLA, NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.",[14] se definió que cuando en la demanda de amparo se señale un acto futuro como reclamado, ante la duda sobre su carácter de inminente, ésta debe admitirse para efecto de verificarse con los elementos probatorios aportados en la audiencia constitucional, si son inciertos o inminentes, pues de lo contrario se le privaría al quejoso de instar una acción constitucional contra un acto que le causa perjuicio.

De todo lo anterior se concluye que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre la posibilidad de que en un juicio de amparo se otorgue la protección constitucional contra actos futuros de realización inminente, al estimar que éstos sí le ocasionan un agravio a la parte quejosa en su esfera jurídica, el cual debe ser reparado integralmente conforme a la finalidad última del juicio de amparo que busca que la persona afectada no vuelva a sufrir la misma violación a sus derechos humanos.

Así, esta Segunda Sala considera que cuando en una demanda de amparo se señalan como actos reclamados los descuentos periódicos al monto de una pensión de seguridad social de la parte quejosa subsecuentes a los ya realizados al momento de la presentación de la demanda o de su ampliación, con fundamento en preceptos declarados inconstitucionales por jurisprudencia, sí les reviste la característica de ser inminentes y, por tanto, procede conceder el amparo contra éstos, en atención a los siguientes razonamientos:

Los pagos de las pensiones en materia de seguridad social se caracterizan, por ser actos de tracto sucesivo,[15] es decir, que se configuran momento a momento, dado que su liquidación deriva de la cuantificación efectuada por la autoridad administrativa, donde se determina el monto que le corresponderá al beneficiario de manera periódica.

Cabe destacar que los actos de tracto sucesivo son aquellos que se prolongan a lo largo del tiempo, es decir, existe la realización de acciones

---

[14] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, enero de 2006, página 816, registro digital: 176325.

[15] Lo anterior se reconoció por esta Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 8/2017 (10a.), de título y subtítulo: "PENSIONES Y JUBILACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. LA PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE PAGO DE LAS DIFERENCIAS DERIVADAS DE LOS INCREMENTOS NO EFECTUADOS A LAS CUOTAS

periódicas dirigidas a un solo fin; se caracterizan por tener unidad y no se agotan con el cese de uno de ellos, pues se reiteran de manera que siguen produciendo sus efectos a futuro.[16]

De lo anterior se sigue que la afectación recaída a los descuentos mensuales efectuados a una pensión fundados en una norma declarada inconstitucional integran actos de tracto sucesivo, porque la conducta de la autoridad implica la materialización de no entregar el monto debido de la pensión de forma periódica y su descuento obedece directamente a un mandato legal, que al no haberse inaplicado de la esfera jurídica del quejoso, sigue siendo de obligatorio acatamiento para la autoridad administrativa.

Por consiguiente, la concesión de la protección constitucional para el único efecto de que se le restituya a la parte quejosa las cantidades que indebidamente le fueron descontadas en aplicación de la norma declarada como inconstitucional no impide que no se vuelvan a realizar en el futuro esos mismos descuentos a su pensión y, por ende, el agravio que no fue tolerado por el quejoso puede continuar permanentemente, pese haberse reclamado en la demanda de amparo.

En ese contexto, la certeza jurídica y, por tanto, su inminencia, estriba en la circunstancia de que el pago de una pensión de seguridad social se realiza de manera periódica al igual que los descuentos correspondientes con base en la legislación aplicable, que de no declararse inválida debe continuar siendo el fundamento para realizar las liquidaciones periódicas correspondientes, sin que obste la circunstancia de que exista un amparo contra determinado número de descuentos, pues la normativa aplicable sigue rigiendo en la determinación de la cuantía de la pensión correspondiente.

RELATIVAS, OPERA RESPECTO DE LAS QUE CORRESPONDEN A PERIODOS ANTERIORES A 5 AÑOS A LA FECHA EN QUE SE SOLICITÓ LA RECTIFICACIÓN.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 490, registro digital: 2013730. Esta tesis se publicó el viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y fue obligatoria desde el lunes 27 de febrero de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

[16] Resulta ilustrativa la tesis aislada de esta Segunda Sala de título, subtítulo y texto: "AGRARIO. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO, NO CONFIGURADOS.—El desposeimiento de parcelas agrarias no es acto de tracto sucesivo, respecto al cual, mientras el estado que ha engendrado se prolongue, deba siempre considerarse oportuna la promoción del amparo, ya que no requiere un acto constante de la autoridad, como lo establece la tesis sustentada, al efecto por la Suprema Corte de Justicia. Los actos de tracto sucesivo, deben presentar la característica, inherente a ellos, sea, que para que se realicen, es necesario un acto constante de autoridad; tal es, por ejemplo, el caso del detenido que para que se le prive de su libertad es necesario que la autoridad esté ejecutando con tal carácter, en forma constante, el hecho de no permitir la salida de la cárcel del reo.". *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXVII, No. 1, página 875, registro digital: 316516.

Asimismo, al ser de carácter inminente produce al quejoso un agravio actual, pues si bien los descuentos subsecuentes aún no se aplican en perjuicio a su esfera jurídica, como se dijo, al no haberse impugnado la ley y subsistir el dictamen o resolución donde se determina el descuento, hay certeza de que la autoridad administrativa está obligada a realizar los descuentos subsecuentes, máxime si la ley no ha sido invalidada o desaplicada de la esfera jurídica del quejoso.

Además, si bien en la contradicción de tesis 223/2016, esta Segunda Sala determinó que en los casos donde se reclamaran actos ulteriores de aplicación consistentes en descuentos a una pensión de seguridad social donde se aplicó un artículo declarado inconstitucional por jurisprudencia, los efectos del amparo no podían hacerse extensivos a futuro, se partió de la premisa consistente en que los efectos del amparo únicamente podían recaer en la litis fijada en el amparo, de conformidad con los principios de congruencia y relatividad.

En el caso concreto en estudio se parte del supuesto de que en la demanda de amparo los descuentos aún no realizados sí fueron reclamados por el quejoso y, por ende, sí formaron parte de la litis, por lo que de ninguna manera se estaría variando la litis, ni implica un desequilibrio para las partes, porque se le brinda oportunidad a las autoridades responsables de rendir su informe justificado donde inclusive pueden combatir el carácter de inminentes de los actos reclamados.

Lo anterior no significa que la circunstancia de otorgar la protección constitucional contra descuentos subsecuentes implique la inaplicación futura de una norma general en la esfera jurídica del quejoso, pues la concesión del amparo comprende exclusivamente a los actos derivados del acto de aplicación o subsecuentes respecto del mismo monto pensionario que motivó la concesión del amparo. Ello significa que la norma que fundó los actos reclamados puede ser válidamente aplicada en la esfera jurídica del quejoso en el otorgamiento de otras prestaciones de seguridad social u otros actos que no hayan formado parte de la litis del amparo.

Por tanto, cuando en la demanda de amparo se señalen como actos reclamados los descuentos subsecuentes a los efectuados con anterioridad a la presentación de la demanda o su ampliación, fundados en preceptos declarados inconstitucionales por jurisprudencia, se debe conceder la protección constitucional para el efecto de que se reintegren a la parte quejosa los descuentos ya efectuados señalados como acto de aplicación, aun cuando sean posteriores a la presentación de la demanda o su ampliación, así

como para que ya no se realicen descuentos posteriores a la pensión respecto de la cual se solicitó el amparo.

Consecuentemente, cuando en un juicio de amparo indirecto se reclame un ulterior acto de aplicación consistente en un descuento efectuado al monto de una pensión de seguridad social fundado en un artículo declarado inconstitucional por jurisprudencia, los efectos del amparo únicamente deben consistir en que dicha ley no se aplique al caso concreto, sin poder comprender la inaplicación de la norma respecto de actos futuros cuando no fueron objeto de reclamo, pues ello es propio del juicio de amparo contra leyes.

Sin embargo, cuando en la demanda de amparo se señalen expresamente como acto reclamado los descuentos subsecuentes a los ya efectuados al momento de la presentación de la demanda o de su ampliación, sí procede conceder el amparo contra ellos, al ser inminentes. Existe certeza de su realización al ser actos de tracto sucesivo, cuya materialización se configura en cada periodo en el que se debe efectuar el pago correspondiente, el cual debe seguir fundándose en la norma general que no ha sido inaplicada de la esfera jurídica del quejoso.

En tal virtud, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el siguiente:

PENSIONES. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS DESCUENTOS FUTUROS E INMINENTES EN APLICACIÓN DE UNA NORMA GENERAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR JURISPRUDENCIA, SIEMPRE QUE SE HAYAN SEÑALADO COMO ACTOS RECLAMADOS. Cuando en un juicio de amparo indirecto se reclame un ulterior acto de aplicación consistente en un descuento efectuado al monto de una pensión de seguridad social fundado en un artículo declarado inconstitucional por jurisprudencia, los efectos de la protección constitucional únicamente deben consistir en que dicha ley no se aplique al caso concreto, sin poder extenderlos respecto de actos futuros, pues ello es propio del juicio de amparo contra normas generales. Sin embargo, cuando en la demanda de amparo se señalen como actos reclamados los descuentos subsecuentes a los realizados con anterioridad a su presentación o a su ampliación, es jurídicamente posible que los efectos del fallo protector comprendan a dichos descuentos futuros al monto periódico de la misma pensión por ser inminentes; por tanto, en ese caso debe concederse el amparo para el efecto de que se reintegren a la quejosa los descuentos señalados como actos reclamados, en los que se incluyen los subsecuentes hasta que se cumplimente la ejecutoria, así como

para que ya no se realicen los posteriores descuentos al monto periódico de la misma pensión respecto de la cual se solicite el amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese, con testimonio de esta resolución a los órganos jurisdiccionales contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo vigente; remítanse de inmediato la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIONES. PROCEDE OTORGAR EL AMPARO PROMOVIDO CONTRA LOS DESCUENTOS FUTUROS E INMINENTES EN APLICACIÓN DE UNA NORMA GENERAL DECLARADA INCONSTITUCIONAL POR JURISPRUDENCIA, SIEMPRE QUE SE HAYAN SEÑALADO COMO ACTOS RECLAMADOS. Cuando

en un juicio de amparo indirecto se reclame un ulterior acto de aplicación consistente en un descuento efectuado al monto de una pensión de seguridad social fundado en un artículo declarado inconstitucional por jurisprudencia, los efectos de la protección constitucional únicamente deben consistir en que dicha ley no se aplique al caso concreto, sin poder extenderlos respecto de actos futuros, pues ello es propio del juicio de amparo contra normas generales. Sin embargo, cuando en la demanda de amparo se señalen como actos reclamados los descuentos subsecuentes a los realizados con anterioridad a su presentación o a su ampliación, es jurídicamente posible que los efectos del fallo protector comprendan a dichos descuentos futuros al monto periódico de la misma pensión por ser inminentes; por tanto, en ese caso debe concederse el amparo para el efecto de que se reintegren a la quejosa los descuentos señalados como actos reclamados, en los que se incluyen los subsecuentes hasta que se cumplimente la ejecutoria, así como para que ya no se realicen los posteriores descuentos al monto periódico de la misma pensión respecto de la cual se solicite el amparo.

2a./J. 139/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 124/2017. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito y el Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito. 30 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Héctor Orduña Sosa.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis PC.IX.C.A. J/1 A (10a.), de título y subtítulo: "ISSSTE. EFECTOS DEL AMPARO CONCEDIDO RESPECTO DE UN ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA ABROGADA, DECLARADO INCONSTITUCIONAL POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.", aprobada por el Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de mayo de 2016 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo III, mayo de 2016, página 2006, y

El sustentado por el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 20/2017.

Tesis de jurisprudencia 139/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del trece de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. LOS QUE ACEPTARON EL SISTEMA DE PAGO A TRAVÉS DE ESTIMATIVA DE INGRESOS Y ENTERO DE CUOTA FIJA INTEGRADA, NO PUEDEN DECLARAR UN INGRESO DIVERSO, NI AUN EN CEROS, EN EL SUPUESTO ESPECÍFICO EN QUE ADUZCAN HABER INTERRUMPIDO SUS ACTIVIDADES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 38/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN CULIACÁN, SINALOA Y SEGUNDO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA. 9 DE AGOSTO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, además de que el asunto es del orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, pues los denunciantes –Magistrados integrantes de la Sala Regional del Pacífico-Centro del Tribunal Federal de Justicia Administrativa–, fueron parte procesal en algunos de los juicios de amparo directo, en cuyas ejecutorias se emitió uno de los criterios en contienda, a saber, 643/2016 (cuaderno auxiliar 715/2016), 711/2016 (cuaderno auxiliar 841/2016) y 554/2016 (cuaderno auxiliar 638/2016), del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito (fallados bajo el apoyo del Primer

Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa).

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** Los denunciantes indicaron que el problema jurídico a resolver es:

"… si los contribuyentes inscritos en el extinto régimen de incorporación fiscal, tienen la obligación de contribuir desde el momento en que se inscribieron en ese régimen, obligación que se mantiene hasta que no se suspendan sus actividades, o por el contrario, si la obligación de contribuir sólo nace al momento en que se obtienen ingresos o valor de actos o actividades gravadas. …"

I. El Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 554/2016 (cuaderno auxiliar 638/2016), dictó el fallo de quince de noviembre de dos mil dieciséis que, en lo que interesa, establece:

"… Ahora bien, el veintisiete de febrero de dos mil nueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, el acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales del ejercicio dos mil nueve para los contribuyentes del régimen de pequeños contribuyentes, que en la parte que interesa establece: (transcribe).

"Las cuotas fijas del ejercicio dos mil diez, fueron aprobadas para que continuaran en los diversos ejercicios dos mil once, dos mil doce y dos mil trece, tal y como se desprende del artículo primero de los acuerdos publicados en dicho medio de difusión los días quince de marzo de dos mil once, veintinueve de febrero de dos mil doce y diecinueve de febrero de dos mil trece.

"Lo anterior permite apreciar, que los contribuyentes inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes durante los ejercicios fiscales de dos mil nueve a dos mil trece, como en el caso de la quejosa, cumplían con la carga de pagar los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, mediante el entero de una sola cuota fija de acuerdo a los ingresos obtenidos en el bimestre correspondiente. Sin embargo, como lo afirma la justiciable, resulta **inconstitucional el primer renglón de la tabla contenida en los acuerdos que aprueban las cuotas fijas bimestrales para los ejercicios fiscales de dos mil nueve, dos mil diez, dos mil once, dos mil doce y dos mil trece, para los contribuyentes del régimen de pequeños con-**

tribuyentes, esto es, el ingreso mínimo previsto en los acuerdos relativos, porque éstos son contrarios al principio de justicia fiscal de proporcionalidad, contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema.

"Como se desarrollará posteriormente, el nacimiento de la obligación de contribuir, deriva de que la conducta del contribuyente encuadre en las hipótesis normativas, previstas en las leyes fiscales; de ahí que en el particular caso, la obligación de pagar los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, deriva de la obtención de ingresos en el primer caso; de la realización de ciertos actos o actividades tratándose del segundo; y, de la obtención de ingresos derivados del ejercicio de ciertos actos y actividades en el tercero; **sin que exista la obligación tributaria de pagar dichas contribuciones por el solo hecho de encontrarse inscrito en el mencionado régimen**.

"Por tanto, la inconstitucionalidad del ingreso mínimo contenido en el primer renglón de la tabla inserta en los acuerdos correspondientes, radica en que al disponer la obligación de pagar la cuota fija mínima **aun en el supuesto de no obtener ingreso alguno**, resulta contradictoria al objeto del impuesto sobre la renta y del impuesto empresarial a tasa única que consisten en gravar, precisamente la obtención de ingresos en general y derivados de la realización de ciertos actos y actividades, por lo que no es dable considerar la suma de $0.00 (cero pesos 00/100 moneda nacional) como tal, pues lógicamente no constituye ingreso alguno.

"De manera de que sólo la obtención de ingresos puede dar lugar al nacimiento de la obligación de pagar los impuestos sobre la renta y empresarial a tasa única, independientemente del régimen fiscal al que se encuentre inscrito el contribuyente; de este modo, si los acuerdos correspondientes disponen la obligación de pagar la cuota fija mínima sin que el contribuyente haya obtenido ingreso alguno, resulta palmario que tal disposición rebasa lo establecido por el acto normativo primario (Ley del Impuesto sobre la Renta y Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única), y contraviene abiertamente el hecho generador de los tributos correspondientes.

"Siguiendo esa línea de pensamiento, resultan inconstitucionales las porciones normativas descritas, en la medida que infringen el principio de proporcionalidad tributaria al no medir la capacidad real de contribuir del gobernado. …

"De ahí que, si los acuerdos respectivos establecen para el pago de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, corres-

pondiente a los ejercicios fiscales de dos mil nueve, dos mil diez, dos mil once, dos mil doce y dos mil trece, una cuota fija a los contribuyentes que obtengan un ingreso mínimo de $0.00 (cero pesos 00/100 moneda nacional), resulta inconcuso que infringen el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque no atienden a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos pasivos de los tributos de mérito.

"Ello es así, porque al establecer la obligación de pago de la cuota fija mínima, cuando los contribuyentes tienen un ingreso mínimo de $0.00 (cero pesos 00/100 moneda nacional), **buscan gravar ingresos que no se han obtenido y gravar actividades por las que no se ha obtenido importe alguno**. Resulta aplicable al caso, por las razones jurídicas que la informan, la tesis aislada II.2o.A.1 A (10a.), de contenido: 'REGLAS DE CARÁCTER GENERAL PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES FISCALES, EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, IMPUESTO AL VALOR AGREGADO E IMPUESTO EMPRESARIAL A TASA ÚNICA PARA LAS PERSONAS FÍSICAS QUE TRIBUTEN CONFORME AL RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES, DENTRO DEL TERRITORIO DEL ESTADO DE MÉXICO, VIGENTES PARA LOS EJERCICIOS FISCALES 2009 A 2013. AL ESTABLECER PARA EL PAGO DE ESOS TRIBUTOS UNA CUOTA FIJA INTEGRADA DE $100.00 Y UNA CUOTA FIJA ÚNICA DE $50.00, APLICABLES A QUIENES OBTENGAN UN INGRESO MÍNIMO DE $0.00, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.' (transcribe).

"Consecuentemente, debe concederse el amparo solicitado para que no se aplique en perjuicio de la quejosa el primer renglón de la tabla inserta en los acuerdos que aprueban las cuotas fijas bimestrales para los ejercicios fiscales dos mil nueve, dos mil diez, dos mil once, dos mil doce y dos mil trece, para los contribuyentes inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes, puesto que éstos devienen contrarios al principio de proporcionalidad, previsto por el artículo 31, fracción IV, de la Norma Suprema.

"… Los reseñados motivos de inconformidad son **fundados**.

"En principio, resulta necesario citar, la primera parte del artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, que dispone: (transcribe).

"Del primer párrafo del artículo preinserto, se desprenden los elementos necesarios para el nacimiento de la obligación tributaria (hecho imponible y hecho generador), al establecer que las contribuciones se causan al realizarse

las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

"Así, por hecho imponible se entiende el contenido hipotético de la norma jurídica tributaria, de cuya realización surge el nacimiento de la obligación, esto es, el hecho generador es cuando la realidad de los hechos, coincide con la hipótesis normativa, lo que conlleva al surgimiento de la obligación tributaria. Según el glosario de términos fiscales, aduaneros y presupuestales, hecho imponible es la: 'Situación jurídica o de hecho que el legislador seleccionó y estableció en la ley para que al ser realizada por un sujeto genere la obligación tributaria'; en tanto que hecho generador lo define como: 'Según Araujo Falcao. Hecho o conjunto de hechos o el estado de hecho, al cual el legislador vincula el nacimiento de la obligación jurídica de pagar determinado tributo. En esta definición, se incluyen como elementos destacados para caracterizar el hecho generador los siguientes: a) Su previsión en la ley; b) La circunstancia de que el hecho generador constituye un hecho jurídico para el derecho tributario en verdad, un hecho económico de relevancia jurídica; y, c) La circunstancia de referirse al presupuesto de hecho para el surgimiento o la instauración de la obligación *ex lege* de pagar determinado tributo. La definición del citado autor coincide con la que otros tratadistas señalan como hecho imponible, supuesto normativo, etc. También se entiende por hecho generador cuando la realidad coincide con la normativa y provoca el nacimiento de la obligación fiscal'.

"Sobre esa base, es válido concluir que estos hechos (imponible y generador) constituyen la fuente de la obligación tributaria principal, en la medida que identifican el momento en que nace la obligación tributaria, esto es, al actualizarse las hipótesis normativas previstas en la ley; determina el régimen jurídico de la obligación, pues depende del supuesto en el que encuadre el gobernado; y, sirve de distinción entre los tipos de tributos, en la medida que la legislación prevé diversos hechos imponibles que conllevan diversas cargas tributarias.

"De manera que, en oposición de lo resuelto por la Sala responsable, **la obligación de la contribuyente no nace a partir de su inscripción al régimen de pequeños contribuyentes, sino con la realización de la conducta que encuadre en el supuesto normativo previsto en las disposiciones fiscales**, como causa generadora de los diversos impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación (ejercicios fiscales dos mil nueve, dos mil diez, dos mil once, dos mil doce y dos mil trece).

"En efecto, los artículos 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 1 del Impuesto al Valor Agregado y 1 del Impuesto Empresarial a Tasa Única, describen los diversos hechos imponibles de esas contribuciones y dicen: (se transcriben).

"Los artículos transcritos ponen en relieve que el hecho imponible del **impuesto sobre la renta**, lo constituye la obtención de ingresos; del **impuesto al valor agregado** la realización de cualquiera de los actos y actividades siguientes: **i.** enajenación de bienes, **ii.** prestación de servicios independientes, **iii.** otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, **iv.** importación de bienes o servicios; asimismo, del **impuesto empresarial a tasa única**, el hecho imponible es la obtención de ingresos derivados de: **i.** enajenación de bienes, **ii.** prestación de servicios independientes y **iii.** otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. …

"Una vez desarrollado el tema de los elementos necesarios para el nacimiento de la obligación de pagar los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, se requiere hacer alusión a las **modalidades de cumplimiento de las cargas tributarias para los contribuyentes inscritos en el extinto régimen de pequeños contribuyentes**, puesto que de autos se evidencia que en los ejercicios fiscales de dos mil nueve a dos mil trece, la quejosa se encontraba inscrita en el mencionado régimen fiscal.

"Al respecto, los artículos 137, 138 y 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, vigentes para los ejercicios fiscales aludidos, refieren lo siguiente: (se transcribe).

"Los artículos citados ponen de manifiesto que las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en esa sección, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, no hubieran excedido de la cantidad de $2'000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 moneda nacional); los contribuyentes sujetos a este régimen, tendrán, entre otras obligaciones, la de presentar a más tardar el día diecisiete del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, las declaraciones mensuales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en los (sic) dichos preceptos, los cuales (pagos mensuales) tendrán el carácter de definitivos y las entidades federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto esta-

blecido en esa sección, podrán estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo, estando facultadas a ampliar los periodos de pago, a bimestral, trimestral o semestral, tomando en consideración la rama de actividad o la circunscripción territorial, de los contribuyentes.

"Por su parte, la Ley del Impuesto al Valor Agregado establece que las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estarán obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efecto de administrar también el impuesto al valor agregado a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo.

"Las entidades federativas que hayan celebrado el convenio referido en el párrafo anterior deberán, **en una sola cuota**, recaudar el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo y que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen; cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

"Asimismo, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, establece que las personas físicas que hayan optado por pagar el impuesto sobre la renta de conformidad con la sección III del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, mediante estimativa de las autoridades fiscales, pagarán el impuesto empresarial a tasa única, mediante estimativa del impuesto que practiquen las mismas autoridades; para estos efectos, dichas autoridades obtendrán el ingreso y las deducciones estimadas del ejercicio correspondientes a las actividades por las que el contribuyente esté obligado al pago del impuesto empresarial a tasa única; a la diferencia entre los ingresos y las deducciones estimadas se aplicará la tasa establecida en el último párrafo del artículo 1 de esa ley, en cuyo caso el resultado obtenido se dividirá entre doce para obtener el impuesto empresarial a tasa única estimado mensual.

"Las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes, estarán obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio, a efecto de administrar también el impuesto empresarial a tasa única a cargo de los contribuyentes a que se refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo; para lo cual, deberán, **en una sola cuota**, recaudar el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta y el impuesto empresarial a tasa única a cargo de los contribuyentes que tributen conforme a dicho régimen, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen; cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto empresarial a tasa única correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y los impuestos sobre la renta y al valor agregado que resulten por los ingresos obtenidos en la misma.

"**Lo trasunto pone en relieve que resultó incorrecta la afirmación de la Sala responsable, respecto de que por el solo hecho de estar inscrita en el régimen de pequeños contribuyentes la justiciable se encontraba obligada al pago de la cuota fija respectiva, esto es, que el registro ante el mencionado régimen es suficiente para que existiera la obligación de pago, independientemente de la obtención o no de ingresos.**

"**Lo anterior, porque como se vio, aunque la quejosa no haya presentado aviso de suspensión de actividades, la sola inscripción de la quejosa en el régimen de pequeños contribuyentes no constituye per se un indicador de su capacidad contributiva para pagar los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, a través de la cuota estimada, debido a que la obligación respectiva nace al momento de que se obtienen ingresos o valor de actos o actividades gravadas, respectivamente.**

"En otras palabras, para que nazca la obligación tributaria, se requiere que el sujeto pasivo de la relación jurídica tributaria, realice el hecho generador, esto es, que su conducta encuadre en el hecho imponible, es decir, es necesario que la contribuyente se encuentre en la situación jurídica o de hecho previstos por el legislador en la creación de las contribuciones. …"

A similares consideraciones arribó el referido tribunal al resolver los diversos juicios de amparo 643/2016 y 711/2016 (cuadernos auxiliares 715/2016

y 841/2016, respectivamente), el veinticinco de noviembre y el ocho de diciembre de dos mil dieciséis.

II. El Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito, al resolver el amparo directo 819/2016 (cuaderno auxiliar 745/2016), dictó la ejecutoria de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis que, en lo que interesa, establece:

"… En consecuencia, tampoco asiste razón a la quejosa cuando aduce que el convenio no puede sustituir lo establecido en la ley, al grado que sea éste el que determine la obligación de pago de las obligaciones fiscales, por ser su naturaleza solamente la de un mecanismo o medio alternativo del cumplimiento de aquellas obligaciones.

"Lo anterior, porque este Tribunal Colegiado no soslaya el hecho de que, como lo hizo notar la Sala del conocimiento, el establecimiento del pago de contribuciones dentro del régimen de pequeños contribuyentes, mediante la modalidad de cuotas fijas, en el caso de entidades federativas como el Estado de Chiapas, que celebraron convenio de coordinación para la administración del referido gravamen, surge, precisamente, de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta que indica: (transcribe).

"Como se observa de lo transcrito, las entidades federativas que celebraron convenio de coordinación para la administración del impuesto para los pequeños contribuyentes, se encontraban facultadas para determinar mediante cuotas fijas el cobro del impuesto relativo.

"Entonces, no es correcto lo que aduce la quejosa en el sentido de que el convenio en cuestión hubiere sustituido las disposiciones legales, contrario a ello, el convenio que celebró la aquí quejosa y a partir del cual se estimó el ingreso gravable para efectos del cálculo del impuesto, se encuentra previsto legalmente.

"De manera que si en tal convenio, por una parte, el particular declaró el valor de las actividades mensuales que tenía en razón de la actividad preponderante que desarrollaba, 'compra y venta de regalos varios'; y, como consecuencia de ello, la autoridad estableció el ingreso gravable para efectos del cálculo del impuesto, es indudable que la cuota fija bimestral a pagar por la quejosa, determinada en tal convenio, reconoce la capacidad contributiva

declarada por la propia quejosa y, por ende, cumple con el principio de proporcionalidad tributaria arriba explicado, en la medida que se reconoce la potencialidad real –reconocida por la propia quejosa– para contribuir a los gastos públicos, reflejado en su caso específico la proporción que ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada, aceptada por la demandante.

"En consecuencia, es incorrecto estimar que el convenio haya sustituido las disposiciones legales aplicables; más bien, las acató al establecer, mediante el procedimiento establecido en la parte final de la fracción VI del artículo 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el ingreso gravable y la cuota fija determinada con base en ese ingreso, a que se encuentra obligada la quejosa a cubrir al fisco estatal, en razón del convenio que celebró para el pago de las contribuciones en el régimen de pequeños contribuyentes.

"Con lo cual también se acató el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, pues como se ha expuesto, es la declaración de los ingresos efectuada por el propio particular la que revela el valor de las actividades mensuales e ingresos de la propia contribuyente, por tanto, su capacidad contributiva; de ahí que si, conforme a esos ingresos declarados, se determinaron los ingresos gravables para efectos del impuesto de mérito y, a su vez, ello dio lugar a la cuota fija establecida en el convenio celebrado por los contratantes, es indudable que se cumplió con el principio de proporcionalidad tributaria.

"De modo que, al haberse obligado en ese convenio la quejosa al pago de los impuestos, conforme a la declaración de su capacidad contributiva expresada en tal pacto, es indudable que, como lo indicó la Sala responsable, se encontraba obligada al pago de los impuestos correspondientes, ya que ésa fue la obligación principal reconocida voluntariamente en tal convenio; y, ello, a partir de la propia declaración de ingresos realizada por la quejosa.

"Con lo cual, también se cumplió lo dispuesto en el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, toda vez que de acuerdo con la declaración efectuada por la quejosa en el convenio examinado, la contribución a su cargo, se causó, precisamente, conforme con las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en la ley aplicable, esto es, conforme al artículo 139, fracción VI, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir de la propia declaración de las actividades desarrolladas por la quejosa y los ingresos gravables que declaró.

"De modo que, al haberse obligado en ese convenio la quejosa al pago de los impuestos, conforme a la declaración de su capacidad contributiva, expresada en tal pacto, es indudable que, como lo indicó la Sala responsable, se encontraba obligada al pago de los impuestos correspondientes, ya que ésa fue la obligación principal reconocida voluntariamente en tal convenio; y, ello, a partir de la propia declaración de ingresos realizada por la quejosa.

"Con lo cual, también se cumplió lo dispuesto en el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, ya que de acuerdo con la declaración efectuada por la quejosa en el convenio, la contribución a su cargo, se causó precisamente, conforme con las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en la ley aplicable, esto es, conforme al artículo 139, fracción VI, último párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a partir de la propia declaración de las actividades desarrolladas por la quejosa y los ingresos gravables que declaró.

"**Sobre todo, porque como lo indicó la responsable, no se demostró que hubiere cambiado la situación fiscal establecida en el convenio referido; de ahí que por no haberse modificado las condiciones convenidas, el pago del impuesto convenido, mediante una cuota fija debía subsistir, hasta en tanto no se demostrara el cambio de las situaciones jurídicas que le dieron lugar; aspecto este último que la actora debió colmar, mediante los mecanismos adecuados, para hacer del conocimiento de la autoridad la suspensión o cierre de actividades, conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 29 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, en virtud de los cuales estaba en aptitud de acreditar ese cambio de circunstancias para que pudiera justificar legalmente la no causación del impuesto.**

"Empero, el incumplimiento a lo convenido no podía dejarse a la libre voluntad de la contribuyente, virtud del acuerdo firmado voluntariamente por la peticionaria, sino que mediante los causales legales (avisos), con base en los cuales se acreditara la suspensión o cierre del establecimiento.

"...

"**Además, aun de considerar que la exigencia en torno a que se le exige probar hechos negativos es ilegal; de cualquier manera lo alegado es inoperante, pues subsiste la consideración de la Sala en torno a que la vía adecuada para que la parte quejosa hiciera del conocimiento de la autoridad fiscal era su aviso de suspensión de actividades o cierre del establecimiento, conforme a lo dispuesto en los artículos 139 de la**

Ley del Impuesto sobre la Renta y 29 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación; hecho este último que por cierto sí implica un hecho positivo (presentación legal del aviso) y que la peticionaria no demostró en autos. ..."

Las mismas consideraciones tomó en cuenta el referido Tribunal Colegiado de Circuito al resolver el juicio de amparo directo 830/2016 (cuaderno auxiliar 752/2016).

CUARTO.—**Existencia.** El objeto de resolución de una contradicción de tesis, consiste en unificar criterios discrepantes a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos, se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia 72/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza **cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que

el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

También debe observarse la tesis XLVII/2009, del Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de

modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y **previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones**, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

Conforme a los criterios aquí reproducidos, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que, aun sin valorar elementos de hechos idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes, estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en

nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Así, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 92/2000, de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado

en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

Ahora, procede determinar los elementos fácticos y jurídicos que, en el caso, fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción de tesis, a saber:

A) Amparo directo 554/2016 (cuaderno auxiliar 638/2016), fallado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito:

1. Derivado de su actividad consistente en "comercio al por menor de otros alimentos preparados para su consumo", en marzo de dos mil siete, la contribuyente solicitó su inscripción en el régimen de pequeños contribuyentes del Registro Federal de Contribuyentes; y, mediante la forma PECONT-001, aceptó el sistema de pago de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, a través de la estimativa de ingresos y una cuota fija integrada, conforme a las tablas emitidas por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán (con base en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

2. El veinticinco de mayo de dos mil quince, con la finalidad de regularizar su situación, la contribuyente informó que desde dos mil ocho no obtuvo ingresos derivados de la actividad por la que se inscribió al régimen de pequeños contribuyentes –porque sufrió un accidente automovilístico que le impidió continuar con su negocio–, por lo que presentó las declaraciones en ceros relativas a la totalidad de los ejercicios dos mil ocho a dos mil trece.

3. El uno de julio de dos mil quince, el director de ingresos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán tuvo por no presentadas las declaraciones en ceros descritas en el numeral precedente, porque independientemente de que no haya percibido ingresos derivados de su actividad, lo cierto es que se encontraba dada de alta en el régimen de pequeños contribuyentes y en el sistema de entero por cuotas fijas y, por ende, estaba obligada al entero conforme a la tabla aprobada por la indicada entidad federativa para el pago del impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto empresarial a tasa única.

4. Contra la resolución descrita en el numeral precedente, la contribuyente promovió juicio administrativo, en cuya sentencia de cinco de abril de dos mil dieciséis, la Sala Regional del Pacífico Centro del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa reconoció su validez.

5. Inconforme con la indicada sentencia, la contribuyente promovió el juicio de amparo directo en el que se adoptó el criterio que contiende en esta contradicción de tesis, en cuya sentencia de quince de noviembre de dos mil dieciséis, se calificó de ilegal la decisión de la Sala Fiscal y se otorgó la protección constitucional bajo las consideraciones esenciales siguientes:

• En temas de constitucionalidad, declaró que el primer renglón de la tabla contenida en el acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales para el régimen de pequeños contribuyentes, respecto de los ejercicios dos mil nueve a dos mil trece, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, porque establece el entero aun en el supuesto de tener ingresos equivalentes a $0.00 (cero pesos 00/100 moneda nacional), lo que revela que no existe un indicador de riqueza y, por ende, no atiende a la verdadera capacidad contributiva de los sujetos pasivos.

• En temas de legalidad, precisó que la contribuyente estaba en aptitud de presentar sus declaraciones en ceros aun cuando no hubiere presentado aviso de suspensión de actividades ante el Servicio de Administración Tributaria, porque la sola inscripción en el régimen de pequeños contribuyentes no constituye per se un indicador de su capacidad contributiva en relación con el pago de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, a través de la cuota estimada, pues la obligación respectiva nace en el momento en que se obtienen ingresos o valor de actos o actividades gravadas, es decir, es necesario que el contribuyente se encuentre en la situación jurídica o de hecho previstos por el legislador en la creación de las contribuciones.

B) Amparo directo 819/2016 (cuaderno auxiliar 745/2016), fallado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, en apoyo del Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Vigésimo Circuito:

1. Derivado de su actividad consistente en "compra y venta de regalos varios", la contribuyente solicitó su inscripción en el régimen de pequeños con-

tribuyentes del Registro Federal de Contribuyentes; y, mediante el convenio HU0000517, aceptó el sistema de pago de los impuestos sobre la renta, al valor agregado y empresarial a tasa única, a través de la estimativa de ingresos propuesta por ella y avalada por la autoridad, y una cuota fija integrada, conforme a las tablas emitidas por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas (con base en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

2. El diez de julio de dos mil quince, con la finalidad de regularizar su situación, la contribuyente informó que desde dos mil cinco no obtuvo ingresos derivados de la actividad por la que se inscribió al régimen de pequeños contribuyentes –porque no desarrolló su negocio–, por lo que presentó las declaraciones en ceros relativas a la totalidad de los ejercicios dos mil cinco a dos mil trece.

3. El nueve de octubre de dos mil quince, el director de Ingresos de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas tuvo por no presentadas las declaraciones en ceros descritas en el numeral precedente, porque la contribuyente, al estar inscrita en el régimen de pequeños contribuyentes, a través del convenio de cuotas fijas respectivo, estaba obligada a pagar el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto empresarial a tasa única en la modalidad de cuota fija bimestral, por lo que no estaba en posibilidad de presentar declaraciones en ceros.

4. Contra la resolución descrita en el numeral precedente, la contribuyente promovió juicio administrativo, en cuya sentencia de uno de julio de dos mil dieciséis, la Sala Regional de Chiapas del ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa reconoció su validez.

5. Inconforme con la indicada sentencia, la contribuyente promovió el juicio de amparo directo en el que se adoptó el criterio que contiende en esta contradicción de tesis, en cuya sentencia de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, se calificó de legal la decisión de la Sala Fiscal y se negó la protección constitucional, bajo las consideraciones esenciales siguientes:

• Si bien conforme al artículo 6o., primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho previstas por el legislador en las leyes fiscales, lo cierto es que el particular niega haber obtenido ingresos por un periodo determinado por no haber desarrollado la actividad que dio lugar a su inscripción en el régimen de pequeños contribuyentes, por lo que, para no pagar impuestos, estaba obligada a presentar el aviso de suspensión de actividades.

• La exigencia de presentar un aviso de suspensión de actividades en términos del artículo 31 del Código Fiscal de la Federación no es excesiva, pues la contribuyente se comprometió a pagar, mediante una cuota fija bimestral de carácter de definitivo, conforme al ingreso estimado por ella misma de conformidad con los artículos 29, fracción V, 139, fracción II y 175, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, relativo al ejercicio fiscal dos mil trece; por lo que le resulta inviable la presentación de declaraciones en ceros.

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, conforme a lo siguiente:

En principio, es de destacarse que sólo el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, se pronunció respecto de la constitucionalidad del acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales para el entero del impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto empresarial a tasa única en el régimen de pequeños contribuyentes –específicamente las relativas a los ejercicios de dos mil nueve a dos mil trece en Michoacán de Ocampo–; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, se limitó a analizar ese acuerdo que aprueba las cuotas fijas bimestrales para el régimen de pequeños contribuyentes –específicamente las relativas a los ejercicios de dos mil cinco a dos mil trece en Chiapas–, con base en temas de estricta legalidad.

Más aun, las tablas de cuotas fijas que analizaron los tribunales contendientes –uno de Michoacán de Ocampo y otro de Chiapas–, no son coincidentes en el aspecto que interesa, porque la primera grava un ingreso desde $0.00 (cero pesos 00/100 moneda nacional), mientras que la segunda grava a partir de un ingreso de $1.00 (un peso 00/100 moneda nacional); lo que revela que en este aspecto no es factible considerar una oposición de criterios, según se aprecia de las reproducciones siguientes:

I. Tablas de cuotas fijas bimestrales para el entero del impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto empresarial a tasa única en el régimen de pequeños contribuyentes en Michoacán de Ocampo –específicamente las relativas a los ejercicios de dos mil nueve y dos mil diez que continuaron vigentes hasta dos mil trece–.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACÁN
SECRETARÍA DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN

MICHOACÁN TRABAJA

CUOTAS FIJAS 2009

RÉGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

INGRESOS		CUOTA
de $	hasta $	FIJA
0.00	13,000.00	151.00
13,000.01	18,000.00	220.00
18,000.01	28,000.00	335.00
28,000.01	32,000.00	570.00
32,000.01	42,000.00	871.00
42,000.01	50,000.00	1421.00
50,000.01	59,000.00	1730.00
59,000.01	68,000.00	2153.00
68,000.01	78,000.00	2785.00
78,000.01	88,000.00	3345.00
88,000.01	100,000.00	3853.00
100,000.01	110,000.00	4637.00
110,000.01	120,000.00	5117.00
120,000.01	130,000.00	5952.00
130,000.01	140,000.00	6497.00

INGRESOS		CUOTA
de $	hasta $	FIJA
140,000.01	150,000.00	7003.00
150,000.01	160,000.00	7512.00
160,000.01	170,000.00	8053.00
170,000.01	180,000.00	8630.00
180,000.01	190,000.00	9218.00
190,000.01	200,000.00	9749.00
200,000.01	220,000.00	11904.00
220,000.01	240,000.00	12546.00
240,000.01	260,000.00	14384.00
260,000.01	280,000.00	15627.00
280,000.01	300,000.00	16834.00
300,000.01	320,000.00	18047.00
320,000.01	340,000.00	19268.00
340,000.01	360,000.00	21031.00

GOBIERNO DEL ESTADO DE MICHOACAN
SECRETARIA DE FINANZAS Y ADMINISTRACION

MICHOACÁN TRABAJA 2008-2012

CUOTAS FIJAS 2010

REGIMEN DE PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES

INGRESOS		CUOTA
de $	hasta $	FIJA
0.00	13,000.00	267.00
13,000.01	18,000.00	359.00
18,000.01	28,000.00	516.00
28,000.01	32,000.00	784.00
32,000.01	42,000.00	1,211.00
42,000.01	50,000.00	1,845.00
50,000.01	59,000.00	2,234.00
59,000.01	68,000.00	2,741.00
68,000.01	78,000.00	3,472.00
78,000.01	88,000.00	4,127.00
88,000.01	100,000.00	4,739.00
100,000.01	110,000.00	5,634.00
110,000.01	120,000-00	6,210.00
120,000.01	130,000.00	7,141.00
130,000.01	140,000.00	7,785.00

INGRESOS		CUOTA
de $	hasta $	FIJA
140,000.01	150,000.00	8,386.00
150,000.01	160,000.00	8,991.00
160,000.01	170,000.00	9,631.00
170,000.01	180,000.00	10,305.00
180,000.01	190,000.00	10,991.00
190,000.01	200,000.00	11,618.00
200,000.01	220,000.00	13,919.00
220,000.01	240,000.00	14,659.00
240,000.01	260,000.00	16,790.00
260,000.01	280,000.00	18,227.00
280,000.01	300,000.00	19,628.00
300,000.01	320,000.00	21,035.00
320,000.01	340,000.00	22,451.00
340,000.01	360,000.00	24,424.00

II. Tabla de cuotas fijas bimestrales para el entero del impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto empresarial a tasa única en el régimen de pequeños contribuyentes en Chiapas –específicamente la relativa al ejercicio dos mil cinco que continuó vigente hasta dos mil trece–.

TABLA CUOTA FIJA
ISR, IVA E IETU

INGRESOS		CUOTA FIJA
DE	HASTA	BIMESTRAL
0.01	7,500.00	**60.00**
7,500.01	10,000.00	**150.00**
10,000.01	15,000.00	**220.00**
15,000.01	20,000.00	**290.00**
20,000.01	30,000.00	**380.00**
30,000.01	40,000.00	**480.00**
40,000.01	50,000.00	**750.00**
50,000.01	60,000.00	**1,020.00**
60,000.01	70,000.00	**1,290.00**
70,000.01	80,000.00	**1,560.00**
80,000.01	90,000.00	**1,830.00**
90,000.01	100,000.00	**2,100.00**
100,000.01	110,000.00	**2,370.00**
110,000.01	120,000.00	**2,580.00**
120,000.01	130,000.00	**2,790.00**
130,000.01	140,000.00	**3,000.00**
140,000.01	150,000.00	**3,210.00**
150,000.01	160,000.00	**3,420.00**
160,000.01	170,000.00	**3,630.00**
170,000.01	180,000.00	**3,840.00**
180,000.01	190,000.00	**4,050.00**
190,000.01	200,000.00	**4,260.00**
200,000.01	210,000.00	**4,470.00**
210,000.01	220,000.00	**4,680.00**
220,000.01	230,000.00	**4,890.00**
230,000.01	240,000.00	**5,100.00**
240,000.01	250,000.00	**5,310.00**
250,000.01	260,000.00	**6,310.00**
260,000.01	270,000.00	**7,310.00**
270,000.01	280,000.00	**8,310.00**
280,000.01	290,000.00	**9,310.00**
290,000.01	300,000.00	**10,310.00**
300,000.01	305,000.00	**11,110.00**
305,000.01	310,000.00	**11,910.00**
310,000.01	315,000.00	**12,710.00**
315,000.01	320,000.00	**13,510.00**
320,000.01	325,000.00	**14,310.00**
325,000.01	333,333.33	**15,110.00**

En cambio, en el aspecto de mera legalidad, se aprecia lo siguiente:

A. En los fallos dictados por los tribunales contendientes, se abordó un mismo punto jurídico, a saber, si los particulares inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes y que aceptaron el sistema de pago a través de estimativa de ingresos y cuota fija integrada, en periodos en los que no perciban ingresos o valor de actos o actividades gravados porque adujeron haber interrumpido sus actividades desde tiempo atrás, están obligados a efectuar enteros porque, en su caso, debieron presentar el aviso de suspensión de actividades o, por lo contrario, pueden presentar declaraciones en ceros para regularizar su situación.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, sostuvo que la sola inscripción en el régimen de pequeños contribuyentes no constituye un indicador de la capacidad contributiva, por lo que los contribuyentes, en caso de no obtener ingresos o valor de actos o actividades gravados por haber interrumpido actividades, podrán presentar declaraciones en ceros y no necesariamente el aviso de suspensión de actividades; mientras que el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, indicó que no es factible la presentación de declaraciones en ceros, porque la inscripción en el régimen de pequeños contribuyentes obliga a un entero bimestral con base en la cuota fija respectiva o, en su defecto, era menester presentar el aviso de suspensión de actividades.

Así pues, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema es determinar si los particulares inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes y que aceptaron el sistema de pagos a través de estimativa de ingresos y cuota fija integrada, en periodos en los que no perciban ingresos o valor de actos o actividades gravados porque adujeron haber interrumpido sus actividades desde tiempo atrás, están obligados a efectuar enteros porque, en su caso, debieron presentar el aviso de suspensión de actividades o, por lo contrario, pueden presentar declaraciones en ceros para regularizar su situación**.

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que se desarrolla.

El derecho tributario tiene su fundamento en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, que establece la obligación de los mexicanos de "*contri-*

buir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes", lo que revela una clara finalidad recaudatoria, en tanto que presupone la relación por virtud de la cual el Estado exige de los particulares sometidos a su potestad la entrega de determinadas prestaciones económicas para sufragar los gastos públicos.

Al respecto, el artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, establece lo siguiente:

"**Artículo 6o.** Las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

"Dichas contribuciones se determinarán conforme a las disposiciones vigentes en el momento de su causación, pero les serán aplicables las normas sobre procedimiento que se expidan con posterioridad.

"Corresponde a los contribuyentes la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario. Si las autoridades fiscales deben hacer la determinación, los contribuyentes les proporcionarán la información necesaria dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su causación.

"Las contribuciones se pagan en la fecha o dentro del plazo señalado en las disposiciones respectivas. A falta de disposición expresa el pago deberá hacerse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, dentro del plazo que a continuación se indica: ….

"Cuando las disposiciones fiscales establezcan opciones a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales o para determinar las contribuciones a su cargo, la elegida por el contribuyente no podrá variarla respecto al mismo ejercicio."

De la norma aquí reproducida, en lo que interesa, se aprecian las siguientes reglas que rigen en materia fiscal, a saber:

1. Los elementos necesarios para el nacimiento de la obligación tributaria (hecho imponible), al establecer que las contribuciones se causan al realizarse las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las normas fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran.

2. Una vez que surja la obligación de pago, el entero debe realizarse, conforme a las normas vigentes en el momento de su causación.

3. Es a los particulares a quienes corresponde determinar las contribuciones a su cargo que deben enterarse mediante declaración ante las oficinas autorizadas, salvo disposición en contrario.

4. Si una norma establece un sistema opcional para el entero de determinada contribución, la opción elegida por el contribuyente no podrá variarla en el mismo ejercicio.

Por su parte, los artículos 27, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación y 29, fracción V y 30, fracción IV, inciso a), de su reglamento, establecen:

"**Artículo 27.** Las personas morales, así como las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes fiscales digitales por internet por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban, o que hayan abierto una cuenta a su nombre en las entidades del sistema financiero o en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en las que reciban depósitos o realicen operaciones susceptibles de ser sujetas de contribuciones, deberán solicitar su inscripción en el registro federal de contribuyentes, proporcionar la información relacionada con su identidad, su domicilio y, **en general, sobre su situación fiscal, mediante los avisos que se establecen en el reglamento de este código**. Asimismo, las personas a que se refiere este párrafo estarán obligadas a manifestar al registro federal de contribuyentes su domicilio fiscal; en caso de cambio de domicilio fiscal deberán presentar el aviso correspondiente dentro de los diez días siguientes al día en el que tenga lugar dicho cambio, salvo que al contribuyente se le hayan iniciado facultades de comprobación y no se le haya notificado la resolución a que se refiere el artículo 50 de este código, en cuyo caso deberá presentar el aviso previo a dicho cambio con cinco días de anticipación. La autoridad fiscal podrá considerar como domicilio fiscal del contribuyente aquél en el que se verifique alguno de los supuestos establecidos en el artículo 10 de este código, cuando el manifestado en las solicitudes y avisos a que se refiere este artículo no corresponda a alguno de los supuestos de dicho precepto. Las personas morales y las personas físicas que deban presentar declaraciones periódicas o que estén obligadas a expedir comprobantes fiscales por los actos o actividades que realicen o por los ingresos que perciban, deberán solicitar su certificado de firma electrónica avanzada. En caso de que el contribuyente presente el aviso de cambio de domicilio y no sea localizado en este último, el aviso no tendrá efectos

legales. El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá establecer mecanismos simplificados de inscripción al registro federal de contribuyentes, atendiendo a las características del régimen de tributación del contribuyente. …"

"**Artículo 29.** Para los efectos del artículo 27 del Código, las personas físicas o morales presentarán, en su caso, los avisos siguientes: …

"**V. Suspensión de actividades**; …

"Los avisos a que se refiere este artículo se deberán presentar dentro del mes siguiente a aquel en que se actualice el supuesto jurídico o el hecho que lo motive, previo a la presentación de cualquier trámite que deba realizarse ante el Servicio de Administración Tributaria, con excepción de los avisos señalados en las fracciones IV, X, XIV, XV y XVII de este artículo, los cuales se presentarán en términos del artículo 30, fracciones III, VII, XI, XII y XIV de este reglamento, respectivamente. …"

"**Artículo 30.** Para los efectos del artículo anterior, se estará a lo siguiente: …

"IV. Los avisos de suspensión y reanudación de actividades se presentarán en los siguientes supuestos:

"**a) De suspensión, cuando el contribuyente persona física interrumpa todas sus actividades económicas que den lugar a la presentación de declaraciones periódicas**, siempre que no deba cumplir con otras obligaciones fiscales periódicas de pago, por sí mismo o por cuenta de terceros.

"Las personas que efectúen los pagos a que se refiere el capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deberán presentar el aviso señalado en el párrafo que antecede por los contribuyentes a quienes hagan dichos pagos, cuando éstos les dejen de prestar los servicios por los cuales hubieran estado obligados a solicitar su inscripción, computándose el plazo para su presentación a partir del día en que finalice la prestación de servicios.

"**La presentación del aviso a que se refiere este inciso libera al contribuyente de la obligación de presentar declaraciones periódicas durante la suspensión de actividades**, excepto tratándose de las del ejercicio en que interrumpa sus actividades y cuando se trate de contribuciones causadas aún no cubiertas o de declaraciones correspondientes a periodos

anteriores a la fecha de inicio de la suspensión de actividades. Lo anterior no será aplicable tratándose de los contribuyentes a que se refiere el capítulo I del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo aviso hubiere presentado el empleador pero continúen prestando servicios a otro empleador o tengan otro tipo de actividades económicas para efectos fiscales u obligaciones periódicas.

"Durante el período de suspensión de actividades, el contribuyente no queda relevado de presentar los demás avisos previstos en el artículo 29 de este reglamento, y ..."

Como se aprecia de las normas reproducidas, la suspensión de actividades, se origina cuando el contribuyente interrumpe las labores por las cuales está obligado a presentar declaraciones o pagos periódicos, según el régimen fiscal en que se encuentre inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes, pudiendo ser diversos los motivos por los que se presenta dicho aviso, como los de índole contable o financiero, lo que lo libera temporalmente del cumplimiento de esas obligaciones fiscales; sin embargo, dicha situación no es absoluta, ya que no comprende las contribuciones causadas aún no cubiertas o las declaraciones correspondientes a periodos anteriores a la fecha de inicio de la suspensión.

Ahora, es de destacarse que, en lo general, los artículos 1 de la abrogada Ley del Impuesto sobre la Renta;[1] 1 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado[2]

---

[1] "**Artículo 1.** Las personas físicas y las morales, están obligadas al pago del impuesto sobre la renta en los siguientes casos:
"I. Las residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera (sic) que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
"II. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente.
"III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste."

[2] "**Artículo 1o.** Están obligadas al pago del impuesto al valor agregado establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:
"I. Enajenen bienes. II. Presten servicios independientes. III. Otorguen el uso o goce temporal de bienes. IV. Importen bienes o servicios.
"El impuesto se calculará aplicando a los valores que señala esta ley, la tasa del 16%. El impuesto al valor agregado en ningún caso se considerará que forma parte de dichos valores.
"El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma.

y 1 de la antes Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única,[3] establecen, respectivamente, que el hecho imponible del **impuesto sobre la renta**, lo constituye la obtención de ingresos; del **impuesto al valor agregado** la realización de cualquiera de los actos y actividades siguientes: i. enajenación de bienes, ii. prestación de servicios independientes, iii. otorgamiento del uso o goce temporal de bienes e iv. importación de bienes o servicios; y del **impuesto empresarial a tasa única**, es la obtención de ingresos derivados de: i. enajenación de bienes, ii. prestación de servicios independientes y iii. otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.

Pero, además, dado el tema de la presente contradicción de tesis, adquiere relevancia que la abrogada Ley del Impuesto sobre la Renta, en su "título IV. De las personas físicas", "capítulo II. De los ingresos por actividades empresariales y profesionales", prevé la "sección III" que establece el "régimen de pequeños contribuyentes", retomado por el legislador con el fin de que, a través de sus modalidades más simples, tributen únicamente los contribuyentes que realicen operaciones con el público en general y que, efectivamente, sean de baja capacidad administrativa, según se aprecia de la exposición de motivos respectiva publicada el uno de enero de dos mil dos, que dice:

"... Régimen de pequeños contribuyentes. El régimen de pequeños contribuyentes establecido actualmente en la Ley del Impuesto sobre la Renta ha sido objeto en los últimos años de diversas modificaciones, con el objeto de garantizar que tributen en el mismo únicamente los contribuyentes que

---

"El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto a su cargo y el que le hubieran trasladado o el que él hubiese pagado en la importación de bienes o servicios, siempre que sean acreditables en los términos de esta ley. En su caso, el contribuyente disminuirá del impuesto a su cargo, el impuesto que se le hubiere retenido.
"El traslado del impuesto a que se refiere este artículo no se considerará violatorio de precios o tarifas, incluyendo los oficiales."

[3] "**Artículo 1.** Están obligadas al pago del impuesto empresarial a tasa única, las personas físicas y las morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan, independientemente del lugar en donde se generen, por la realización de las siguientes actividades:
"I. Enajenación de bienes.
"II. Prestación de servicios independientes.
"III. Otorgamiento del uso o goce temporal de bienes.
"Los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país están obligados al pago del impuesto empresarial a tasa única por los ingresos atribuibles a dicho establecimiento, derivados de las mencionadas actividades.
"El impuesto empresarial a tasa única se calcula aplicando la tasa del 17.5% a la cantidad que resulte de disminuir de la totalidad de los ingresos percibidos por las actividades a que se refiere este artículo, las deducciones autorizadas en esta ley."

realicen operaciones con el público en general y que efectivamente sean de baja capacidad administrativa.

"Por ello y considerando que en esta Iniciativa se establece un régimen al que pueden acceder aquellos contribuyentes de baja capacidad administrativa y cuyas operaciones no están limitadas al público en general, se estima conveniente que en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, permanezca el régimen de pequeños contribuyentes en los mismos términos y condiciones en que dicho régimen está regulado en la ley vigente.

"Cabe insistir que quienes teniendo baja capacidad contributiva no limiten sus actividades empresariales al público en general, podrán optar por incorporarse al régimen intermedio y continuar aplicando los beneficios establecidos en la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta para los contribuyentes de baja capacidad administrativa. …"

Y, en ese contexto, el artículo 137 de la propia Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, establece que podrán tributar en el régimen de pequeños contribuyentes, aquellas personas físicas (1) que realicen actividades empresariales de enajenación de bienes o prestación de servicios, (2) únicamente con el público en general, y (3) cuyos ingresos propios de esas actividades y los intereses obtenidos en el año calendario anterior no hubiera excedido de $2,000,000.00 –dos millones de pesos 00/100 moneda nacional–; mientras que el artículo 138 establece como tasa aplicable a estos contribuyentes la del 2% aplicable a la diferencia que resulte de disminuir al total de los ingresos que obtengan en el mes en efectivo, en bienes o en servicios, un monto equivalente a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al mes, según se aprecia de las reproducciones siguientes:

"**Artículo 137.** Las personas físicas que realicen actividades empresariales, que únicamente enajenen bienes o presten servicios, al público en general, podrán optar por pagar el impuesto sobre la renta en los términos establecidos en esta sección, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial y los intereses obtenidos en el año de calendario anterior, **no hubieran excedido de la cantidad de $2'000,000.00**.

"Los contribuyentes a que se refiere este artículo que inicien actividades podrán optar por pagar el impuesto conforme a lo establecido en esta sección, cuando estimen que sus ingresos del ejercicio no excederán del límite a que se refiere este artículo. Cuando en el ejercicio citado realicen operaciones por un periodo menor de doce meses, para determinar el monto a que se refiere el párrafo anterior, dividirán los ingresos manifestados entre el

número de días que comprende el periodo y el resultado se multiplicará por 365 días; si la cantidad obtenida excede del importe del monto citado, en el ejercicio siguiente no se podrá tributar conforme a esta sección. …"

"**Artículo 138**. Las personas físicas que paguen el impuesto en los términos de esta sección, calcularán el impuesto que les corresponda en los términos de la misma, aplicando la tasa del 2% a la diferencia que resulte de disminuir al total de los ingresos que obtengan en el mes en efectivo, en bienes o en servicios, un monto equivalente a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al mes. …"

Y, en este contexto, se ubica el artículo 139, fracción VI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, que dice:

"**Artículo 139.** Los contribuyentes sujetos al régimen previsto en esta sección, tendrán las obligaciones siguientes: …

"VI. Presentar, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, **declaraciones mensuales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a lo dispuesto en los artículos 137 y 138 de esta ley**. Los pagos mensuales a que se refiere esta fracción, tendrán el carácter de definitivos.

"**Los pagos a que se refiere esta fracción, se enterarán ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa en la cual el contribuyente obtenga sus ingresos, siempre que dicha entidad federativa tenga celebrado convenio de coordinación para administrar el impuesto a que se refiere esta sección**. En el caso de que la entidad federativa en donde obtenga sus ingresos el contribuyente no celebre el citado convenio o éste se dé por terminado, los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas por las autoridades fiscales federales.

"Para los efectos de esta fracción, cuando los contribuyentes a que se refiere esta sección tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, enterarán los pagos mensuales en cada entidad considerando el impuesto que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.

"El Servicio de Administración Tributaria y, en su caso, las entidades federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta sección, podrán ampliar los periodos de pago, a bimestral, trimestral o semestral, tomando en consideración la rama de actividad o la circunscripción territorial, de los contribuyentes.

"**Las entidades federativas con las que se celebre convenio de coordinación para la administración del impuesto establecido en esta sección, podrán estimar el ingreso gravable del contribuyente y determinar cuotas fijas para cobrar el impuesto respectivo.** ..."

En relación con esta norma, se destaca la posibilidad de que la entidad federativa en la que el contribuyente adquiera sus ingresos, tenga celebrado convenio de coordinación para administrar el impuesto sobre la renta, generado por pequeños contribuyentes; convenio que encuentra su fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal[4] que pugna por la celebración de convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal entre la Federación y las entidades federativas, a efecto de armonizar el ejercicio de la potestad tributaria entre los órganos legislativos de los referidos órganos de gobierno y evitar la doble o múltiple tributación, ya que las entidades deben renunciar a establecer contribuciones sobre hechos o actos jurídicos gravados por la Federación y ésta a otorgar a esas entidades, con base en un fondo general y fondos específicos, participación en la recaudación de los gravámenes de carácter federal, ya sea en forma global o condicionada.

Así, en el caso específico de que la entidad federativa en la que el contribuyente adquiera sus ingresos, tenga celebrado convenio de coordinación para administrar el impuesto sobre la renta generado por pequeños contribuyentes, éstos harán sus enteros, conforme a alguno de los dos sistemas siguientes:

I. Ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa, presentar a más tardar el diecisiete del mes inmediato posterior a aquel a que corresponda el

---

[4] "**Artículo 13.** El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, que comprenderán las funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidas por las autoridades fiscales de las entidades o de los Municipios cuando así se pacte expresamente.
"En los convenios a que se refiere este artículo se especificarán los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y las limitaciones de las mismas. Dichos convenios se publicarán en el periódico oficial de la entidad y en el Diario Oficial de la Federación, y surtirán sus efectos a partir de las fechas que en el propio convenio se establezcan o, en su defecto, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.
"La Federación o la entidad podrán dar por terminados parcial o totalmente los convenios a que se refiere este precepto, terminación que será publicada y tendrá efectos conforme al párrafo anterior.
"En los convenios señalados en este precepto se fijarán las percepciones que recibirán las entidades o sus municipios, por las actividades de administración fiscal que realicen."

pago, declaraciones mensuales en las que se determinará y pagará el impuesto definitivo, conforme a lo dispuesto en los artículos 137 y 138 de la propia Ley del Impuesto sobre la Renta –esto es, aplicando la tasa del 2% (dos por ciento) sobre la diferencia que resulte de disminuir al total de los ingresos que obtengan en el mes en efectivo, en bienes o en servicios, un monto equivalente a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al mes–.

II. Ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa, enterar el tributo, conforme a una estimativa del ingreso gravable del contribuyente y la cuota fija respectiva; estimativa y cuota que, desde luego, son realizadas y determinadas por la autoridad fiscal de la entidad de que se trate.

Cabe precisar que, además, este sistema de estimativa de ingresos y cuota fija propio del régimen de pequeños contribuyentes, se encuentra ligado a otras leyes fiscales, entre ellas, la Ley del Impuesto al Valor Agregado y, en su momento, la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única; por lo que se trata de un régimen global de tributación, que obligaba a las entidades federativas que hubieran celebrado el convenio de coordinación a ejercer las facultades de administración del impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto empresarial a tasa única, conforme a los artículos 139, fracción VI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta –ya reproducido–, 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, y 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, que establecen:

"**Artículo 2o.-C.** Las personas físicas que reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 137 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pagarán el impuesto al valor agregado en los términos generales que esta Ley establece, **salvo que opten por hacerlo mediante estimativa del impuesto al valor agregado mensual que practiquen las autoridades fiscales. Para ello, dichas autoridades obtendrán el valor estimado mensual de las actividades por las que el contribuyente esté obligado al pago de este impuesto**, pudiendo considerar el valor estimado de dichas actividades durante un año de calendario, en cuyo caso dicho valor se dividirá entre doce para obtener el valor de las actividades mensuales estimadas. Para los efectos del cálculo mencionado anteriormente, no se deberá considerar el valor de las actividades a las que se les aplique la tasa del 0%. Al valor estimado mensual de las actividades se aplicará la tasa del impuesto al valor agregado que corresponda. El resultado así obtenido será el impuesto a cargo estimado mensual.

"El contribuyente pagará en las oficinas autorizadas la diferencia entre el impuesto estimado a su cargo determinado en los términos del párrafo an-

terior y el impuesto acreditable estimado mensual. Para ello se estimará el impuesto acreditable mensual a que se refiere el artículo 4o. de la presente ley, pudiendo estimar el que corresponda a un año de calendario, en cuyo caso dicha estimación se dividirá entre doce para obtener el impuesto acreditable estimado mensual.

"Para estimar el valor de las actividades, así como el impuesto acreditable de los contribuyentes, las autoridades fiscales tomarán en consideración los elementos que permitan conocer su situación económica, como son, entre otros: El inventario de las mercancías, maquinaria y equipo; el monto de la renta del establecimiento; las cantidades cubiertas por concepto de energía eléctrica, teléfonos y demás servicios; otras erogaciones destinadas a la adquisición de bienes, de servicios o al uso o goce temporal de bienes, utilizados para la realización de actividades por las que se deba pagar el impuesto al valor agregado; así como la información que proporcionen terceros que tengan relación de negocios con el contribuyente.

"El impuesto al valor agregado mensual que deban pagar los contribuyentes se mantendrá hasta el mes en el que las autoridades fiscales determinen otra cantidad a pagar por dicha contribución, en cualquiera de los supuestos a que se refieren los apartados siguientes:

"A. Cuando los contribuyentes manifiesten a las autoridades fiscales en forma espontánea que el valor mensual de sus actividades se ha incrementado en el 10% o más respecto del valor mensual estimado por las autoridades fiscales por dichas actividades.

"B. Cuando las autoridades fiscales, a través del ejercicio de sus facultades, comprueben una variación superior al 10% del valor mensual de las actividades estimadas.

"C. Cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor exceda el 10% del propio índice correspondiente al mes en el cual se haya realizado la última estimación del impuesto al valor agregado. …

"**Las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estarán obligadas a ejercer las faculta-**

des a que se refiere el citado convenio a efecto de administrar también el impuesto al valor agregado a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo. Las entidades federativas recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan por el citado concepto.

"**Las entidades federativas que hayan celebrado el convenio a que se refiere el párrafo anterior deberán, en una sola cuota, recaudar el impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta a cargo de los contribuyentes que ejerzan la opción a que se refiere este artículo y que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen. Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma.**

"Tratándose de los contribuyentes a que se refiere el presente artículo, que realicen únicamente actividades afectas a la tasa de 0%, podrán optar por tributar conforme a lo dispuesto en este artículo, en cuyo caso quedarán liberados de las obligaciones de presentar declaraciones y de llevar los registros de sus ingresos diarios.

"**Los contribuyentes a que se refiere este artículo que no ejerzan la opción prevista en el mismo, deberán pagar el impuesto al valor agregado en los términos generales que establece esta ley** al menos durante 60 meses, transcurridos los cuales se tendrá derecho nuevamente a ejercer la opción de referencia.

"Cuando los contribuyentes opten por pagar el impuesto conforme a lo dispuesto en este artículo, podrán cambiar su opción en cualquier momento para pagar en los términos generales que establece esta ley, en cuyo caso estarán a lo dispuesto en el párrafo anterior."

"**Artículo 17.** Las personas físicas que **hayan optado por pagar el impuesto sobre la renta de conformidad con la sección III del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta mediante estimativa de las autoridades fiscales, pagarán el impuesto empresarial a tasa única mediante estimativa del impuesto que practiquen las mismas autori-**

dades. Para estos efectos, dichas autoridades obtendrán el ingreso y las deducciones estimadas del ejercicio correspondientes a las actividades por las que el contribuyente esté obligado al pago del impuesto empresarial a tasa única. A la diferencia entre los ingresos y las deducciones estimadas se aplicará la tasa establecida en el último párrafo del artículo 1 de esta ley, en cuyo caso el resultado obtenido se dividirá entre doce para obtener el impuesto empresarial a tasa única estimado mensual.

"Contra el impuesto empresarial a tasa única estimado en los términos del párrafo anterior, las autoridades acreditarán un monto equivalente al impuesto sobre la renta propio del contribuyente estimado en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de los créditos que, en su caso, les corresponda aplicar en los términos de esta ley, relativos al mes al que corresponda el pago estimado del impuesto empresarial a tasa única. Cuando el monto que se acredite sea menor que el impuesto empresarial a tasa única estimado, la diferencia que resulte será el impuesto empresarial a tasa única estimado a cargo del contribuyente.

"Para estimar los ingresos y las deducciones correspondientes a las actividades del contribuyente, las autoridades fiscales tomarán en consideración los elementos que permitan conocer su situación económica, como son, entre otros: el inventario de las mercancías, maquinaria y equipo; el monto de la renta del establecimiento; las cantidades cubiertas por concepto de energía eléctrica, teléfonos y demás servicios; el uso o goce temporal de bienes utilizados para la realización de actividades por las que se debe pagar el impuesto empresarial a tasa única, así como la información que proporcionen terceros que tengan relación de negocios con el contribuyente.

"El impuesto empresarial a tasa única mensual que deban pagar los contribuyentes se mantendrá hasta el mes en el que las autoridades fiscales determinen otra cantidad a pagar por dicho impuesto, cuando se realicen los supuestos a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 2-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. …

"**Las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de las personas físicas que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, estarán obligadas a ejercer las facultades a que se refiere el citado convenio a efecto de administrar también el impuesto empresarial a tasa única a cargo de los contribuyentes a que se**

refiere el presente artículo y deberán practicar la estimativa prevista en el mismo. Las entidades federativas recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que obtengan por el citado concepto.

"**Las entidades federativas que hayan celebrado el convenio a que se refiere el párrafo anterior deberán, en una sola cuota, recaudar el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre la renta y el impuesto empresarial a tasa única a cargo de los contribuyentes que tributen conforme al régimen de pequeños contribuyentes de acuerdo con lo previsto en el título IV, capítulo II, sección III de la Ley del Impuesto sobre la Renta, así como las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen**. Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota en cada una de ellas, considerando el impuesto empresarial a tasa única correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y los impuestos sobre la renta y al valor agregado que resulten por los ingresos obtenidos en la misma."

Como puede apreciarse, en términos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, los particulares que se ubiquen en las situaciones exigidas por la Ley del Impuesto sobre la Renta para estar inscritos en el régimen de pequeños contribuyentes, podrán pagar el impuesto al valor agregado, específicamente cuando la entidad federativa en la que se generen los valores gravables, tenga celebrado convenio de coordinación con la autoridad fiscal, conforme a alguno de los dos sistemas siguientes:

I. En los términos generales que establece la propia Ley del Impuesto al Valor Agregado, es decir, calculando periódicamente los valores gravados y aplicándoles la tasa del 16% (dieciséis por ciento) y, además, las disminuciones derivadas de los traslados y retenciones respectivos, a través de la declaración respectiva que se presente ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa.

II. Ante las oficinas autorizadas de la entidad federativa, enterar el tributo, conforme a una estimativa del ingreso derivado de las actividades gravables del contribuyente a la que se le aplicará la cuota fija respectiva determinada por la autoridad local –integrada a la del impuesto sobre la renta–; estimativa que debe fijarse a partir de elementos que permitan un acercamiento a la situación del particular, a saber, inventario de mercancías, maquinaria y equipo, monto de la renta del establecimiento, cantidades cubiertas por energía eléctrica, teléfonos y demás servicios, otras erogaciones destinadas a la adquisición de bienes y servicios propios de la actividad e información proporcionada por terceros.

Asimismo, conforme a la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, los particulares que hubieren optado por tributar conforme al régimen de pequeños contribuyentes establecido por la Ley del Impuesto sobre la Renta, específicamente en el sistema de estimativa de ingresos y cuota fija, pagarán el impuesto empresarial a tasa única también, mediante una estimativa practicada por las autoridades de la entidad federativa en la que se generen los valores gravables que tenga celebrado convenio de coordinación con la autoridad fiscal, a la que se le aplicará la cuota fija respectiva, determinada por la autoridad local –integrada a la del impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado–; estimativa que se calcula también a partir de elementos que permitan un acercamiento a la situación del particular, a saber, inventario de mercancías, maquinaria y equipo, monto de la renta del establecimiento, cantidades cubiertas por energía eléctrica, teléfonos y demás servicios, otras erogaciones destinadas a la adquisición de bienes y servicios propios de la actividad, e información proporcionada por terceros.

Asimismo, tanto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado como en la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, se aprecia que el monto a pagar por los contribuyentes (evidentemente a través de la estimativa de ingresos y la aplicación de la cuota fija respectiva), se mantendrá hasta que las autoridades fiscales determinen otra cantidad derivado de la revaluación de la estimación de ingresos, que puede a partir de los eventos siguientes:

• Cuando los contribuyentes manifiesten en forma espontánea que el valor mensual de sus ingresos y actividades ha variado al menos en un 10% (diez por ciento).

• Cuando la autoridad, a través del ejercicio de facultades de comprobación, conozcan una variación en los ingresos y actividades de los contribuyentes al menos de un 10% (diez por ciento).

• Cuando el incremento porcentual acumulado del Índice Nacional de Precios al Consumidor, exceda al menos en un 10% (diez por ciento) del correspondiente al mes en que se haya fijado la última estimativa de ingresos y del tributo.

Cabe precisar que de la exposición de motivos relativa al decreto de reforma que introdujo al sistema fiscal el cálculo estimativo de ingresos y entero con base en una cuota fija, de dieciocho de diciembre de dos mil tres, se aprecia que la finalidad de esta mecánica es, por una parte, facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de obligaciones fiscales y, por otra, simplificar la manera en que la autoridad administra, recauda y verifica los tributos en

el sector de pequeños contribuyentes, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"... Estimativa de los pequeños contribuyentes

"En el capítulo VII del título I de la ley, se propone prever **la posibilidad de que las autoridades fiscales puedan estimar los ingresos de los pequeños contribuyentes a que se refiere la Ley del Impuesto sobre la Renta y de determinar el impuesto aplicando cuotas fijas, a efecto de simplificar y facilitar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.** ...

"Pequeños contribuyentes.

"En la iniciativa se propone que las entidades federativas cuenten con facultad de poder establecer cuotas fijas para el cobro del impuesto sobre la renta de los contribuyentes que tributan en la sección III del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"Lo anterior es congruente con las medidas que a partir del ejercicio fiscal de 2003 fueron aprobadas por esta Soberanía, para otorgar facultades a las entidades federativas para administrar y cobrar directamente el impuesto sobre la renta de los contribuyentes sujetos al régimen de pequeño contribuyente, **lo que permitirá que dichas entidades puedan simplificar la manera de administrar el impuesto de este sector de contribuyentes**. ..."

Y, en ese contexto, debe tenerse presente que el ocho de diciembre de dos mil cinco, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se otorgan diversos beneficios fiscales a los contribuyentes que se indican", expedido por el presidente de la República, cuyo artículo primero estableció lo siguiente:

"**Artículo primero.** Las entidades federativas con las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebre el convenio de coordinación para la administración del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta, a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y el artículo 139, fracción VI, último párrafo de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán establecer anualmente a los contribuyentes que se inscriban o estén inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes en el régimen de pequeños contribuyentes previsto en la sección III del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, con establecimientos, sucursales o agencias ubicados en su circunscripción, una cuota fija integrada aplicable para todo el ejercicio y que, en su caso, incluya a los impuestos sobre la renta y al valor agregado, cuyo pago se realizará bimestralmente. Dichas entidades federativas deberán proporcionar al Servicio de Administra-

ción Tributaria, la información sobre los pagos señalados con la periodicidad y cumpliendo con las condiciones técnicas que se establezcan en el anexo correspondiente del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

"En la cuota a que se refiere el párrafo anterior podrán incluirse los impuestos locales que determine la entidad federativa de que se trate.

"Cuando los contribuyentes tengan establecimientos, sucursales o agencias, en dos o más entidades federativas, se establecerá una cuota fija integrada en cada una de ellas, considerando el impuesto al valor agregado correspondiente a las actividades realizadas en la entidad de que se trate y el impuesto sobre la renta que resulte por los ingresos obtenidos en la misma."

Así pues, de una interpretación sistemática de todo el sistema tributario aquí explicado, se aprecia que las entidades federativas que tengan celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convenio de coordinación para la administración del impuesto sobre la renta a cargo de quienes tributen, conforme al régimen de pequeños contribuyentes, específicamente en relación con aquellos que aceptaron el sistema de pago a través de estimativa de ingresos y aplicación de cuota fija, deberán:

• Calcular una estimativa del ingreso derivado de las actividades gravables del contribuyente, a partir de elementos que permitan un acercamiento a la situación del particular.

• Previa determinación de una cuota fija general, aplicarla para recaudar de manera integral el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y el impuesto empresarial a tasa única (pudiendo incluir contribuciones locales).

• Mantener esa estimativa de ingresos hasta en tanto el contribuyente no manifieste una variación en sus ingresos, la detecte a través del ejercicio de facultades de comprobación o derivado del incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor, todo al menos en un 10% (diez por ciento).

Es en este escenario que las entidades federativas expiden las tablas o lineamientos en los que plasmaron las cuotas fijas o integradas, respecto del impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto empresarial a tasa única que, se insiste, debe aplicarse periódicamente a la estimativa de ingresos que respecto de cada contribuyente se haya determinado.

En efecto, es de reiterarse que si bien esta mecánica tiene como finalidad facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de obligaciones fiscales, tam-

bién pugna por simplificar la manera en que la autoridad administra, recauda y verifica los tributos en el sector de pequeños contribuyentes; es decir, la finalidad del sistema es prescindir de los cálculos mensuales de los ingresos o valores obtenidos por los particulares y de la aplicación del resto de los elementos (disminuciones, deducciones, traslados, etcétera), así como de la tasa, en tanto que, con base en una apreciación previa de la situación del contribuyente, ya existe una estimativa de sus ingresos con base en lo cual deberá pagarse el tributo integrado; estimativa que, por cierto, subsiste hasta en tanto la autoridad no haga un ajuste con base en los supuestos que lo permiten (que el contribuyente manifieste una variación en sus ingresos, se detecte a través del ejercicio de facultades de comprobación o derivado del incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor, todo al menos en un 10% –diez por ciento–).

Esto es, la mecánica de estimativa de ingresos y entero de cuota fija integrada no se basa en la apreciación de ingreso exacto a partir del reconocimiento de la situación periódica del contribuyente, sino en una estimación, desde luego, determinada con base en una aproximación a las condiciones del particular; estimación que es la que se valora y la que da lugar al pago del tributo, mediante la aplicación de la cuota correspondiente, y no el ingreso real, pues este modo de tributar, desde luego, facilita y simplifica la administración, recaudación y verificación de los deberes fiscales.

En esa virtud, es claro que el contribuyente que, se insiste, hubiere aceptado el sistema de pago, a través de estimativa de ingresos y aplicación de cuota fija, no estará en aptitud, para regularizar su situación, de presentar declaraciones en las que manifieste un ingreso diverso al estimado cuando aduzca haber interrumpido sus actividades desde tiempo atrás, ni siquiera en ceros, porque la introducción en ese sistema lo obliga a pagar el tributo conforme a la estimativa de ingresos que se le hubiere determinado sin atender al ingreso exacto que hubiere obtenido en cada periodo de pago, en específico cuando no hubiere presentado de manera oportuna su aviso de suspensión de actividades.

Ciertamente, la recepción y aceptación de declaraciones fiscales para la regularización de la situación de los contribuyentes en las que se determine un ingreso diverso a la estimativa de la autoridad en el supuesto específico que se analiza –interrupción de actividades desde tiempo atrás–, resultaría incongruente con la mecánica permitida por el legislador, pues ello implicaría desconocer la simplificación del sistema, porque ameritaría una alteración en la administración y recaudación del tributo integrado y, más aún, una verificación de la situación exacta del particular, que es precisamente lo que se pretende evitar; siendo que, al no haberse presentado el aviso de suspensión de actividades, se configura al menos una presunción de que existieron ingresos (apreciables a través de la estimativa).

Por lo que, se insiste, una vez que se acepte tributar, conforme al sistema en comento, el contribuyente deberá considerar la estimativa de ingresos y no un ingreso exacto; situación que no implica que se desatienda al artículo 6o. del Código Fiscal de la Federación, específicamente en la parte en la que sostiene que: "*las contribuciones se causan conforme se realizan las situaciones jurídicas o de hecho, previstas en las leyes fiscales vigentes durante el lapso en que ocurran*", pues debe entenderse que, precisamente, la situación jurídica, prevista por la legislación fiscal (que rige al impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto empresarial a tasa única), es esa estimativa de ingresos que da lugar al pago de la contribución; sobre todo, porque el propio artículo dispone que las contribuciones deben determinarse por el propio contribuyente y enterarse mediante declaración que se presentará ante las oficinas autorizadas, salvo disposición diversa del legislador, como sucede en el caso que permite el pago mediante una estimativa que, por cierto, también debe pagarse de manera periódica y constante.

Y, en ese tenor, en casos como los que dieron lugar a la oposición de criterios que aquí se resuelve, en los que los contribuyentes adujeron no haber obtenido ingresos porque desde tiempo atrás interrumpieron la actividad por la que se inscribieron en el régimen de pequeños contribuyentes, para considerarse eximidos de realizar sus enteros periódicos, debieron presentar su aviso de suspensión de actividades conforme a los artículos 27, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación; 29, fracción V y 30, fracción IV, inciso a), de su reglamento, pues es este instrumento el que los libera temporalmente del cumplimiento de esa obligación; por lo que, si no lo hicieron en su momento, no podrán regularizar su situación a través de la exhibición de declaraciones en ceros posteriores.

Cabe precisar que el pronunciamiento aquí adoptado, se refiere únicamente al caso en que, la pretensión del contribuyente de presentar declaraciones en ceros, derive de que aduzca haber interrumpido sus actividades desde tiempo atrás y con la finalidad de regularizar su situación –pues éste fue el supuesto específico analizado por los tribunales contendientes y, por ende, que constituye la materia de la contradicción de tesis–, sin que abarque algún otro supuesto y, menos aún, un prejuzgamiento sobre la constitucionalidad de las tablas de cuotas fijas autorizadas por las entidades federativas para el pago simplificado en el extinto régimen de pequeños contribuyentes.

En mérito de lo razonado, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. LOS QUE ACEPTARON EL SISTEMA DE PAGO A TRAVÉS DE ESTIMATIVA DE INGRESOS Y ENTERO DE CUOTA FIJA INTEGRADA, NO PUEDEN DECLARAR UN INGRESO DIVERSO, NI AUN

EN CEROS, EN EL SUPUESTO ESPECÍFICO EN QUE ADUZCAN HABER INTERRUMPIDO SUS ACTIVIDADES. Los artículos 139, fracción VI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado derogado, y 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única abrogada, en lo conducente, introducen el sistema de entero a través de una estimativa de ingresos y aplicación de una cuota fija integrada, en lugar de las mecánicas generales que cada uno de esos ordenamientos prevé; sobre lo cual, en el caso en que la entidad federativa en la que el contribuyente obtenga sus ingresos, tenga celebrado convenio de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para administrar el impuesto sobre la renta generado por pequeños contribuyentes, esa entidad deberá expedir las tablas de cuotas fijas integradas respecto del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado y del impuesto empresarial a tasa única, que debe aplicarse periódicamente a la estimativa de ingresos que respecto de cada contribuyente se haya determinado. Así, ya que ese sistema no se basa en la apreciación de ingreso exacto a partir del reconocimiento de la situación periódica del contribuyente, sino en una estimación, desde luego, determinada con base en una aproximación a sus condiciones –con la finalidad de facilitar y simplificar la administración, recaudación y verificación de los deberes fiscales–, es claro que quien hubiere aceptado el sistema de pago a través de la estimativa de ingresos y manifieste haber interrumpido sus actividades desde tiempo atrás para regularizar su situación, no puede presentar declaraciones en las que manifieste un ingreso diverso al estimado, ni siquiera en ceros, pues esa situación resultaría incongruente con la mecánica permitida por el legislador; máxime que, en este supuesto, para dejar de hacer sus enteros periódicos, debió presentar su aviso de suspensión de actividades conforme a los artículos 27, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como 29, fracción V, y 30, fracción IV, inciso a), de su Reglamento.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán,

Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente), con voto en contra del Ministro José Fernando Franco González Salas, respecto del primer punto resolutivo. Y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente), en relación del segundo resolutivo.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprima la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada II.2o.A.1 A (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, página 2325.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. LOS QUE ACEPTARON EL SISTEMA DE PAGO A TRAVÉS DE ESTIMATIVA DE INGRESOS Y ENTERO DE CUOTA FIJA INTEGRADA, NO PUEDEN DECLARAR UN INGRESO DIVERSO, NI AUN EN CEROS, EN EL SUPUESTO ESPECÍFICO EN QUE ADUZCAN HABER INTERRUMPIDO SUS ACTIVIDADES. Los artículos 139, fracción VI, de la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, 2o.-C de la Ley del Impuesto al Valor Agregado derogado, y 17 de la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única abrogada, en lo conducente, introducen el sistema de entero a través de una estimativa de ingresos y aplicación de una cuota fija integrada, en lugar de las mecánicas generales que cada uno de esos ordenamientos prevé; sobre lo cual, en el caso en que la entidad federativa en la que el contribuyente obtenga sus ingresos, tenga celebrado convenio de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para administrar el impuesto sobre la renta generado por pequeños contribuyentes, esa entidad deberá expedir las tablas de cuotas fijas integradas respecto del impuesto sobre la renta, del impuesto al valor agregado y del impuesto empresarial a tasa única, que debe aplicarse periódicamente a la estimativa de ingresos que respecto de cada contribuyente se haya determinado. Así, ya que ese sistema no se basa en la apreciación de ingreso exacto a partir del reconocimiento de la situación perió-

dica del contribuyente, sino en una estimación, desde luego, determinada con base en una aproximación a sus condiciones –con la finalidad de facilitar y simplificar la administración, recaudación y verificación de los deberes fiscales–, es claro que quien hubiere aceptado el sistema de pago a través de la estimativa de ingresos y manifieste haber interrumpido sus actividades desde tiempo atrás para regularizar su situación, no puede presentar declaraciones en las que manifieste un ingreso diverso al estimado, ni siquiera en ceros, pues esa situación resultaría incongruente con la mecánica permitida por el legislador; máxime que, en este supuesto, para dejar de hacer sus enteros periódicos, debió presentar su aviso de suspensión de actividades conforme a los artículos 27, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, así como 29, fracción V, y 30, fracción IV, inciso a), de su Reglamento.

2a./J. 131/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 38/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa y Segundo de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla. 9 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Iveth López Vergara.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, al resolver los amparos directos 643/2016 (cuaderno auxiliar 715/2016), 554/2016 (cuaderno auxiliar 638/2016) y 711/2016 (cuaderno auxiliar 841/2016), y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, con residencia en San Andrés Cholula, Puebla, al resolver los amparos directos 819/2016 (cuaderno auxiliar 745/2016) y 830/2016 (cuaderno auxiliar 752/2016).

Tesis de jurisprudencia 131/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de agosto de dos mil diecisiete.

Nota: De las sentencias que recayeron a los amparos directos 643/2016 (cuaderno auxiliar 715/2016) y 554/2016 (cuaderno auxiliar 638/2016) resueltos por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa, derivo la tesis aislada (V Región)1o.1. A (10a.), de título y subtítulo: "PEQUEÑOS CONTRIBUYENTES. LAS TABLAS PREVISTAS EN LOS ACUERDOS QUE APRUEBAN LAS CUOTAS FIJAS BIMESTRALES DE LOS EJERCICIOS FISCALES DE 2010 A 2013, APLICABLES A LAS PERSONAS FÍSICAS INSCRITAS EN ESE RÉGIMEN EN EL ESTADO DE MICHOACÁN, AL INCLUIR EN SU PRIMER RENGLÓN A QUIENES OBTENGAN INGRESOS DE CERO PESOS, TRANSGREDEN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 2324.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD, CON INDEPENDENCIA DE LAS VIOLACIONES QUE ADUZCAN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 374/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TERCERO Y CUARTO, AMBOS DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO, Y PRIMERO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 9 DE AGOSTO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I.; VOTARON JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS CON RESERVA DE CRITERIO; EDUARDO MEDINA MORA I. Y JAVIER LAYNEZ POTISEK CONTRA ALGUNAS CONSIDERACIONES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito, cuya materia corresponde a su especialidad.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por los Magistrados integrantes del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, siendo este tribunal el que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Las consideraciones esenciales de los criterios que se denuncian como opositores, son las siguientes:

I. Amparo en revisión **********. El **Cuarto Tribunal** Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco –en apoyo a las labores del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito–, dictó sentencia el veintidós de octubre de dos mil catorce, en la que estableció, sustancialmente, lo siguiente:

• En principio, precisó que, en la especie, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 9o., ambos de la Ley de Amparo, toda vez que "**la autoridad quejosa, Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco, carece de legitimación para promover el presente juicio de garantías**".

A efecto de ilustrar las razones de ello, el órgano colegiado sostuvo que el artículo 9o. de la ley de la materia –que dispone que las personas morales oficiales podrán acudir al amparo en defensa de sus intereses patrimoniales–, no debe ser interpretado en forma literal, "**porque llevaría al absurdo de estimar que la persona moral oficial siempre estaría legitimada para deducir la acción de amparo cuando a través del acto reclamado resienta una afectación en su esfera patrimonial**", y con ello se desnaturalizaría el propósito que tuvo el legislador al prever la posibilidad de que ese tipo de entes colectivos tengan acceso a la protección federal.

• En efecto, debe considerarse que las personas morales oficiales pueden ocurrir en defensa de sus intereses patrimoniales, en los términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, *cuando se cumplen dos condiciones*: "**la primera, que ocurran desprovistas de imperio**", es decir, como un simple particular; "**y la segunda, que ocurran en defensa de bienes del dominio privado**", porque son ese tipo de bienes los que se pueden defender mediante el juicio de amparo.

Ello, porque el juicio de amparo sólo puede promoverse por la parte a quien el acto o la ley que se reclama le ocasione un agravio personal y directo, que es lo que da legitimación para ello, y "**su objeto es la protección de las garantías constitucionales, ya sea de personas físicas o morales en su carácter de entes privados, pero no de entidades públicas**".

• Siendo que la excepción que prevé el artículo 9o. de la Ley de Amparo, se refiere, exclusivamente, a la hipótesis de cuando las autoridades acuden al juicio de amparo a defender intereses patrimoniales, "**pero no como personas morales oficiales, *sino en calidad de particulares***".

Conforme a la teoría de la doble personalidad del Estado, éste no actúa todo el tiempo y en todos sus actos o funciones como una entidad que siem-

pre ordena y ejecuta en ejercicio de su poder soberano, *sino que hay otros en los que solicita, coopera o conviene*.

Así, cuando el Estado contrata obra como persona de derecho privado, también "**puede, en ciertas ocasiones, desprenderse de esa personalidad y actuar como cualquier otra persona en términos del derecho común**", igualándose a los particulares. "**Es en este caso, en el que el Estado puede acudir al juicio de garantías**".

• Por tanto, la promoción del juicio de amparo por un órgano del Estado, en calidad equiparable a un particular, supone la necesidad de que el organismo gubernamental involucrado resienta un perjuicio en su esfera patrimonial, y "**que no se trate de un acto que deba realizar como autoridad, porque en esa situación pierde su carácter ficticio de particular derivado de la contratación**".

En ese orden de ideas, resulta indudable que las personas morales oficiales "**sólo pueden acudir al juicio de amparo cuando han sido parte en un procedimiento jurisdiccional, originado por su actuación como particular y el resultado de dicho proceso ha sido adverso a sus intereses patrimoniales**".

De ahí que, si en el juicio de lesividad de origen *se demandó la nulidad del acto administrativo,* que se hizo consistir en el dictamen de trazos, usos y destinos específicos con expediente **********, de veinticuatro de febrero de dos mil nueve, emitido a nombre de ********** y/o ********** (tercero interesado en el juicio de origen), *por parte de la actora Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco*, "**en el que efectivamente actuó como ente de derecho público en ejercicio del poder del cual está investida, *por ende, en este caso no puede solicitar amparo***".

• En consecuencia, la circunstancia de figurar la persona moral oficial quejosa *como* parte actora en el procedimiento administrativo del que deriva el acto reclamado, no lo legitima para acudir a la vía de amparo, como incorrectamente lo pretende hacer ver el inconforme, pues, como ya se vio, "**lo único que le otorga interés suficiente para ello, es que defiendan sus derechos patrimoniales, y que el acto no haya sido emitido con motivo de sus funciones de autoridad, sino como persona moral de derecho privado**".

Tampoco legitima a la demandante de amparo para instar la acción constitucional, el hecho de que la ley le otorgue la posibilidad de demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa, la modificación o nulidad de

una resolución favorable a un particular, dado que esa prerrogativa de ningún modo implica que pueda promover el juicio de garantías, menos que ello integre el patrimonio a que se refiere el numeral 9o. de la Ley de Amparo; sin embargo, "**aun en el supuesto de que se acreditara una afectación al interés patrimonial del Municipio quejoso, ese solo hecho no justifica la excepción que contempla el invocado numeral, porque, como ya se señaló, se requiere que derive de una actuación que no sea con motivo del ejercicio de las facultades de que se halla investido como ente público, sino como un particular**", lo cual no acontece en la especie.

• Así las cosas, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, con relación al numeral 9o., ambos de la Ley de Amparo, lo procedente, de conformidad con lo establecido en el numeral 74, fracción III, del ordenamiento legal antedicho, es, aunque por motivos distintos a los expuestos por el a quo, *confirmar la sentencia recurrida*.

Los anteriores razonamientos dieron origen a la tesis (III Región)4o.56 A (10a.), que es del tenor siguiente:

"PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA RECLAMAR EN AMPARO LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN EL JUICIO DE LESIVIDAD QUE LES FUE DESFAVORABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). Por regla general, el juicio de amparo sólo puede promoverse por la parte a quien el acto o la ley que se reclama le ocasione un agravio personal y directo, **y su objeto es la protección de los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección, ya sea de personas físicas o morales, en su carácter de entes privados, pero no de entidades públicas**, salvo cuando se actualice la excepción prevista en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013. Por ello, si ante la autoridad jurisdiccional una persona moral oficial promueve un juicio de lesividad, demandando la nulidad de un acto administrativo emitido en favor de un particular, **carece de legitimación para ocurrir en amparo contra la resolución emitida en aquel procedimiento que le fue desfavorable, en razón de que actúa como ente de derecho público en ejercicio del poder del cual está investida; es decir, el acto reclamado no deriva del conflicto suscitado con motivo de su actuación como sujeto de derecho privado o particular, siendo su relación de supra a subordinación y no en un plano de igualdad, de modo que dicha actuación no puede ser desvinculada de la prestación del servicio público**. De ahí que la circunstancia de figurar como parte actora en el procedimiento contencioso del que proviene el acto reclamado, no la legitima para acudir al amparo, como tampoco lo hace la posibilidad que le otorga la ley de deman-

dar ante la jurisdicción contenciosa administrativa la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, dado que esa prerrogativa no implica que pueda promover el juicio constitucional, por no afectarse el patrimonio a que se refiere el numeral 9 mencionado, que presupone su lesión por una actuación ajena al ejercicio de las facultades de que se halla investida como ente público y propia de un particular o gobernado."[1]

II. Amparo en directo **********. El **Tercer Tribunal** Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco –en apoyo a las labores del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito–, dictó sentencia el veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, en la que estableció, sustancialmente, lo siguiente:

• En principio, precisó que en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 7o., ambos de la Ley de Amparo, lo que conlleva a decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo, toda vez que "**la autoridad quejosa, Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco, por conducto de su síndico, carece de legitimación para promover el presente juicio de garantías**".

A efecto de ilustrar las razones de ello, el órgano colegiado sostuvo que el artículo 7o. de la ley de la materia –que dispone que las personas morales oficiales podrán acudir al amparo en defensa de sus intereses patrimoniales–, no debe ser interpretado en forma literal, "**porque llevaría al absurdo de estimar que la persona moral oficial siempre estaría legitimada para deducir la acción de amparo cuando a través del acto reclamado resienta una afectación en su esfera patrimonial**", y con ello se desnaturalizaría el propósito que tuvo el legislador al prever la posibilidad de que ese tipo de entes colectivos tengan acceso a la protección federal.

• En efecto, debe considerarse que las personas morales oficiales pueden ocurrir en defensa de sus intereses patrimoniales, en los términos del artículo 7o. de la Ley de Amparo, *cuando se cumplen dos condiciones*: "**la primera, que ocurran desprovistas de imperio**", es decir, como un simple particular; "**y la segunda, que ocurran en defensa de bienes del dominio privado**", porque son ese tipo de bienes los que se pueden defender mediante el juicio de amparo.

---

[1] Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1965, Décima Época. Esta tesis se publicó el viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Ello, porque el juicio de amparo sólo puede promoverse por la parte a quien el acto o la ley que se reclama le ocasione un agravio personal y directo, que es lo que da legitimación para ello, y "**su objeto es la protección de las garantías constitucionales, ya sea de personas físicas o morales en su carácter de entes privados, pero no de entidades públicas**".

• Siendo que la excepción que prevé el artículo 7o. de la Ley de Amparo, se refiere exclusivamente a la hipótesis de cuando las autoridades acuden al juicio de amparo a defender intereses patrimoniales, "**pero no como personas morales oficiales, *sino en calidad de particulares***".

Conforme a la teoría de la doble personalidad del Estado, éste no actúa todo el tiempo y en todos sus actos o funciones como una entidad que siempre ordena y ejecuta en ejercicio de su poder soberano, *sino que hay otros en los que solicita, coopera o conviene*.

• Así, cuando el Estado contrata obra como persona de derecho privado, también "**puede, en ciertas ocasiones, desprenderse de esa personalidad y actuar como cualquier otra persona en términos del derecho común**", igualándose a los particulares. "**Es en este caso, en el que el Estado puede acudir al juicio de garantías**".

Por tanto, la promoción del juicio de amparo por un órgano del Estado, en calidad equiparable a un particular, supone la necesidad de que el organismo gubernamental involucrado resienta un perjuicio en su esfera patrimonial, "**y que no se trate de un acto que deba realizar como autoridad, porque en esa situación pierde su carácter ficticio de particular derivado de la contratación**".

• En ese orden de ideas, resulta indudable que las personas morales oficiales "**sólo pueden acudir al juicio de amparo cuando han sido parte en un procedimiento jurisdiccional, originado por su actuación como particular y el resultado de dicho proceso ha sido adverso a sus intereses patrimoniales**".

De ahí que, si en el juicio de lesividad de origen *se demandó la nulidad del acto administrativo*, que se hizo consistir en el dictamen de trazos, usos y destinos específicos con expediente **********, de diecinueve de enero de dos mil once, emitido a nombre de ********** y **********, así como ********** –terceros interesados en el juicio de origen–, *por parte de la actora, Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, Jalisco*, "**en el que, efectivamente, actuó como ente de derecho público en ejercicio del poder del cual está investida, por ende, en este caso *no puede solicitar amparo***".

• En consecuencia, la circunstancia de figurar la persona moral oficial quejosa *como* parte actora en el procedimiento administrativo del que deriva el acto reclamado, no lo legitima para acudir a la vía de amparo, como incorrectamente lo pretende hacer ver el inconforme, pues, como ya se vio, "**lo único que le otorga interés suficiente para ello, es que defiendan sus derechos patrimoniales, y que el acto no haya sido emitido con motivo de sus funciones de autoridad, sino como persona moral de derecho privado**".

Tampoco legitima a la demandante de amparo para instar la acción constitucional el hecho de que la ley le otorgue la posibilidad de demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, dado que esa prerrogativa de ningún modo implica que pueda promover el juicio de garantías, menos que ello integre el patrimonio a que se refiere el numeral 7o., de la Ley de Amparo; sin embargo, "**aun en el supuesto de que se acreditara una afectación al interés patrimonial del Municipio quejoso, ese solo hecho no justifica la excepción que contempla el invocado numeral, porque, como ya se señaló, se requiere que derive de una actuación que no sea con motivo del ejercicio de las facultades de que se halla investido como ente público, sino como un particular**", lo cual no acontece en la especie.

• Así las cosas, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el numeral 7o., ambos de la Ley de Amparo, lo procedente, de conformidad con lo establecido en el numeral 63, fracción V, del ordenamiento legal invocado, *es sobreseer en el presente juicio de amparo*.

III. Amparos en revisión ********** y **********. El **Primer Tribunal** Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver los referidos amparos en revisión, en sesiones de diecinueve de febrero y doce de marzo de dos mil quince, respectivamente, determinó en lo que interesa, lo siguiente –ejecutorias que se sintetizan de manera conjunta, al contener consideraciones idénticas respecto a la legitimación de las autoridades para promover el juicio de amparo–:

• En principio, el órgano colegiado sostuvo que el derecho de recibir una impartición de justicia por parte de una autoridad competente, *forma parte del debido proceso* del que es merecedora toda persona que se encuentre sometida a la potestad de un órgano jurisdiccional; habida cuenta que en ese proceso, "**al margen de que se trate de una persona moral oficial, ésta se encuentra subordinada a esa jurisdicción y, a la vez, en un plano de igualdad frente a su contraparte**".

De suerte que, en ese caso en particular, esto es, una cuestión competencial, "**no puede sostenerse que la Auditoría Superior de Michoacán esté actuando en defensa de sus actos administrativo-sancionadores, sino en busca de que la autoridad responsable acate los mandamientos del debido proceso**".

• Siendo que, aun cuando el Juez de Distrito consideró el carácter de persona moral pública de la quejosa, "**dejó de estimar que cuestiona un acto que no proviene de ella, sino de un proceso jurisdiccional**", sustanciado ante el Magistrado instructor de la segunda ponencia del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán, y que, en la especie, sale en defensa del patrimonio no sólo de la Auditoría Superior de Michoacán "**sino de la sociedad contribuyente en general**".

Acorde con ello, debe aceptarse que el artículo 7o. de la Ley de Amparo establece una regla general para la procedencia del juicio de amparo; "**regla que tiene sus excepciones y más con el nuevo paradigma que se contiene en el sistema jurídico mexicano**".

• En efecto, tanto en el sistema nacional como en el externo, las personas morales oficiales no están reconocidas como titulares de derechos fundamentales, cuando actúan con su poder de imperio y, concretamente, en ejercicio de sus facultades sancionadoras en materia de responsabilidad de servidores públicos.

Esa puntualización resulta relevante, pues debe observarse que el motivo determinante para negar a una autoridad el acceso a la tutela constitucional, es que promueva la acción constitucional de amparo para defender los actos que emitió como autoridad, en ejercicio de su poder de imperio y en un plano de supra a subordinación; *habida cuenta que los actos autoritarios no son susceptibles de ser tutelados por los derechos fundamentales*.

• Tomando como referente la anterior premisa, debe considerarse que "**si la acción de amparo no es promovida propiamente ya para defender ya para que subsista un acto de autoridad, *sino para preservar un derecho adjetivo que se obtuvo por la sola circunstancia de ser parte en un proceso jurisdiccional*, entonces, sí procede el juicio de amparo**".

Debe estimarse así, porque, en ese caso específico, "**la autoridad está sometida a un órgano jurisdiccional y, por ende, se encuentra vinculada por las determinaciones de éste**", que son susceptibles de incidir en su esfera jurídica. Esto es, que en tal evento la persona moral oficial "**no tiene**

sino el carácter de parte, colocada en un plano de subordinación jurídica frente a los mandatos vinculantes del tribunal, al igual que lo está cualquier particular".

• Luego, resulta irrelevante para tales efectos, que en ese proceso se esté ventilando en cuanto al fondo la nulidad o validez del acto autoritario. "**Ello es intrascendente, porque en el supuesto de que aquí se habla, la autoridad está defendiendo, no su acto autoritario, sino un derecho que adquirió por la mera circunstancia de ser parte en un proceso jurisdiccional**"; en este caso, el derecho de ser juzgada por una autoridad competente.

Dicho con otras palabras: "**el juicio de amparo procede en contra de la resolución de un órgano jurisdiccional que dirima una cuestión competencial, incluso cuando es promovido por una persona moral oficial en un juicio en el que se está debatiendo la nulidad o validez de su acto autoritario**". Y es así, porque, en ese caso específico, la persona moral oficial no está pugnando por la subsistencia de su acto de autoridad "**sino simplemente porque se respete su derecho de ser juzgada por una autoridad competente**".

• Y es que, desde la estricta óptica de que la autoridad se encuentra sometida a la potestad de un órgano jurisdiccional, "**se observa que detenta la titularidad del derecho al debido proceso**", pues el simple hecho de ser parte en el juicio, supone que se encuentra vinculada al proceso y, sobre todo, obligada a acatar las determinaciones del tribunal. Es decir que, desde ese ángulo en particular, "**la autoridad demandada está ubicada en un plano de supraordinación (el órgano jurisdiccional) a subordinación (precisamente, la autoridad demandada)**".

Al ser así, es inconcuso que "**es susceptible de ser titular del derecho al debido proceso, al menos por lo que se refiere al núcleo duro de ese derecho, que es el elenco de formalidades esenciales del procedimiento**", cuyo conjunto integra la anteriormente denominada "garantía de audiencia", tales como **(I)** la notificación del inicio del procedimiento; **(II)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **(III)** la oportunidad de alegar; y, **(IV)** una resolución que dirima las cuestiones debatidas, así como el derecho a impugnarla.

• Estimar lo contrario, es decir, que "**la autoridad que actuó con su poder de imperio no es ni siquiera titular de ese derecho fundamental al debido proceso, equivaldría a afirmar entonces, que no sería necesario que mediara un juicio para anular sus actos autoritarios**" o, bien, que

no es necesario llamarle a juicio para defender su validez, ni que pueda ofrecer pruebas y alegar en el que sea llamada, por ejemplo.

Cuestión distinta de la que ocurre cuando promueve el amparo en contra de la resolución definitiva que se pronunció sobre la nulidad del acto autoritario; pues en tal evento, resulta palmario que se estaría promoviendo una acción tutelar de derechos fundamentales, con el fin de que subsista un acto que fue emitido como autoridad, en un plano de verticalidad o supra a subordinación, caso en el que no se surtirían los supuestos del artículo 7o. de la Ley de Amparo.

• Pero si en ese mismo proceso jurisdiccional se promueve amparo en contra de una resolución que dirime una cuestión competencial, tal juicio es "**procedente y no cobran vigencia las condicionantes que impone el artículo 7o. de la Ley de Amparo (que afecten el patrimonio y que provenga de un plano de igualdad), aun cuando en el juicio de origen esté sujeta a debate su actuación como autoridad stricto sensu**". Esto porque, en ese caso, el juicio de amparo no se estaría promoviendo para defender el acto autoritario sino simplemente el derecho de ser juzgado por una autoridad competente.

En forma tangencial a lo anterior, resulta conveniente dejar establecido que, en dado caso, sí se surtirían los supuestos de la norma legal antes referida, "**pues en el juicio contencioso de origen la autoridad se encuentra en un plano de igualdad frente al particular y, en tal proceso, se puede ver afectado su patrimonio o el de la sociedad contribuyente en general**". Esto, pues el acto cuya nulidad se demandó en el juicio natural, "**concierne a una sanción administrativa que se impuso a una persona por no haber cumplido cabalmente con sus obligaciones atinentes a presentar la cuenta pública**".

• Es por las razones expuestas con antelación, que asiste razón a la impugnante, al sostener que el Juez de primer grado no apreció en su integridad el acto reclamado, "**porque éste no trata cuestiones sustanciales o de fondo (caso en el que sí se estaría intentando defender un acto emitido como autoridad stricto sensu), sino meramente adjetivas**".

Por tal motivo, *no se actualiza la causa de improcedencia que invocó el Juez de amparo*, ni, por consiguiente, el sobreseimiento en el juicio; lo que conduce a revocar tal sobreseimiento y dictar la sentencia que corresponda, en acatamiento a lo que ordena el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo.

• Con base en lo anterior, el órgano colegiado levantó el sobreseimiento decretado en el fallo recurrido y analizó el fondo del asunto, determinando **otorgar el amparo solicitado por la autoridad quejosa**, toda vez que los actos emitidos por la Auditoría Superior de Michoacán *no pueden ser cuestionados ante el Tribunal de Justicia Administrativa de tal entidad federativa*, en virtud de que, al haberse reformado el artículo 95 de la Constitución Local, fue voluntad expresa del Constituyente Permanente excluir a la Auditoría Superior de Michoacán del control jurisdiccional por parte del aludido tribunal contencioso.

Los anteriores razonamientos dieron origen a la jurisprudencia XI.1o.A.T. J/13 (10a.), que es del tenor siguiente:

"PERSONAS MORALES OFICIALES. ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CUANDO PUGNEN POR SU DERECHO A SER JUZGADAS POR UNA AUTORIDAD COMPETENTE, AUN CUANDO ESA PRETENSIÓN SURJA EN UN JUICIO EN EL QUE SE DEBATA LA NULIDAD O VALIDEZ DE UN ACTO QUE SE LES ATRIBUYE. El juicio de amparo indirecto procede contra la resolución de un órgano jurisdiccional que dirima una cuestión competencial, incluso cuando lo promueva una persona moral oficial en un juicio en el que se debate la nulidad o validez de un acto autoritario que se le atribuye, porque no pugna por la subsistencia de éste, sino porque se respete su derecho a ser juzgada por una autoridad competente, ya que se encuentra sometida a la potestad de un tribunal y posee la titularidad del derecho al debido proceso, al menos por lo que se refiere a su núcleo duro, que son las formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la anteriormente denominada 'garantía de audiencia'; es decir, la autoridad está ubicada en un plano de supraordinación a subordinación con el órgano jurisdiccional. Estimar que por haber actuado con poder de imperio no es siquiera titular de ese derecho fundamental, equivaldría a afirmar, por ejemplo, que no sería necesario que mediara un procedimiento jurisdiccional para anular sus actos autoritarios, o bien, que no se requiere llamarla a juicio para defender su validez, ni que pueda ofrecer pruebas y alegar. Cuestión distinta sería si se promoviera el juicio de amparo contra la resolución definitiva que se pronuncie sobre la nulidad del acto controvertido, pues en ese evento se promovería una acción tutelar de derechos fundamentales con el fin de que subsista un acto de autoridad, en un plano de verticalidad o supra a subordinación, caso en el que no se surtirían los supuestos del artículo 7o. de la Ley de Amparo; pero si se solicita el amparo y protección de la Justicia Federal contra una resolución que dirime una cuestión competencial, el juicio procede y no cobran vigencia las condicionantes que impone dicha disposición –que afecte el patrimonio y

provenga de un plano de igualdad– aun cuando en el juicio de origen esté sujeta a debate su actuación como autoridad, stricto sensu."[2]

IV. Amparo directo **********. El **Primer Tribunal** Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito dictó sentencia el veintiuno de mayo de dos mil quince, en la que determinó lo siguiente:

• En principio, consideró que "**resultó ilegal la valoración de la prueba de inspección sobre los controles de asistencia que se desahogó en el juicio laboral**" y que, a la postre, trajo como consecuencia se declarara improcedente la reclamación del tiempo extraordinario del último año.

Es así, pues la exigencia del requisito de ofrecer la prueba de inspección, en sentido afirmativo proponiendo en forma de afirmación los puntos que pretenden probar las partes, reiterando en el ofrecimiento los hechos que son materia de la controversia, *constituye un formulismo excesivo ritual que contraviene el principio de sencillez y la proscripción de los rigorismos técnicos* que priva en el proceso laboral, de conformidad con el artículo 685 de la Ley Federal del Trabajo.

• Por ende, el requisito consistente en que la prueba de inspección debe ofrecerse en sentido afirmativo, fijando los hechos o cuestiones que se pretenden acreditar con ésta, responde, por un lado, al principio de economía procesal para facilitar el desahogo de la diligencia; y, por otro, evitar que, por su generalización, se convierta en una pesquisa judicial, de tal manera que el actuario únicamente dará fe de que el contenido de los documentos coincide con los puntos que el oferente pretende acreditar, sin que pueda hacer inferencias ni interpretaciones de los documentos a acreditar.

En esa virtud, la exigencia de la ley de que se ofrezca en sentido afirmativo *no puede rayar en formulismos excesivos*, porque bien puede suceder que con la inspección se trata de probar la falta de pago de prestaciones, como lo son: el salario, aguinaldo, prima vacacional, horas extras, etcétera, independientemente de que la prueba del pago deba recaer sobre el patrón, o la falta de asistencia de un trabajador a sus labores; empero, difícilmente se podría

[2] Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 41, Tomo II, abril 2017, página 1625, Décima Época. Esta tesis se publicó el viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de abril de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

plantear en sentido afirmativo salvo mediante licencias de lenguaje no muy fáciles de manejar.

• Ahora, del ofrecimiento de la prueba de inspección realizado por la demandada del juicio natural, se observa que éste reconoció expresamente que los registros de asistencia se llevaban a cabo mediante un sistema de registro electrónico de huellas dactilares; y, por ello, solicitó se diera fe de que en tales registros constaba que el trabajador laboraba un horario de las ocho a las quince horas.

De forma que, por los términos en los que fue ofrecida tal probanza, se desprende que al actuario se le pondría a la vista el sistema de cómputo que registra el control de asistencia diario de los funcionarios de la Auditoría Superior por el periodo comprendido del quince de enero de dos mil doce al quince de enero de dos mil trece, para que verificara que coincidiera la información impresa con la contenida en el sistema de cómputo.

• A ese respecto, el actuario manifestó tener a la vista el sistema de cómputo y que se le proporcionó una impresión del registro de asistencia diaria de los funcionarios de la Auditoría Superior de Michoacán; "**sin embargo, fue omiso en dar fe que dicho documento coincidiera con el sistema de cómputo que lleva la patronal**".

Sin embargo, del contenido del desahogo de dicha diligencia no se desprende que el actuario hubiese dado fe, por medio de los sentidos, que las impresiones que le fueron proporcionadas coincidieran con el registro contenido en el sistema de cómputo.

• Además, del contenido de dicho documento, consistente en el control de asistencia diario, se desprende que carece de firma o huella dactilar de la persona a la que se le atribuye, esto es, del quejoso **********, "**documento que en forma alguna es apto para producir convicción en torno a los horarios laborados, pues no revela que tales registros efectivamente correspondan al trabajador quejoso; lo cual, no se ajusta a los cánones de la prueba de inspección ocular**", que versa sobre documentos u objetos que obren en poder de la patronal, como lo son, en el presente caso, los registros de asistencia diarios, que si bien, el actuario dio fe de que se le puso a la vista el sistema de cómputo; sin embargo, no constató, por medio de los sentidos, si las impresiones del registro de asistencia, que carecen de firma o huella dactilar del quejoso, coincidían con los del sistema de cómputo.

De ahí que el tribunal responsable "**haya obrado ilegalmente, al considerar que la parte demandada acreditó su dicho por lo que ve a la jornada laboral realmente trabajada por el aquí quejoso**".

• Por otra parte, el órgano colegiado estimó que también resulta esencialmente fundado lo aseverado por la parte quejosa, en cuanto refiere que fue "**ilegal la determinación de la responsable de absolver del pago de diversas prestaciones que consideró eran aplicables exclusivamente de los trabajadores de base**"; y, de igual forma en suplencia de la queja se advierte es ilegal, de igual manera, la consideración "**donde declaró improcedente el pago de otras prestaciones al considerar que eran exclusivas del personal sindicalizado**".

Lo anterior, pues a pesar de que en las condiciones generales de trabajo dos mil doce-dos mil catorce, no se contiene disposición general, en la cual –de forma expresa– se determine que todas y cada una de ellas comprenden a los trabajadores de confianza, "**es consecuente que se concluya que las mismas sí aplican –también en lo general– al trabajador actor, no obstante tratarse de un empleado de confianza**".

• Siendo que también es ilegal la absolución que el Tribunal de Conciliación y Arbitraje decretó, en relación con los reclamos de pago de subsidios del cien por ciento quincenal del impuesto sobre la renta por captación salarial, y del incremento de manera retroactiva al salario del trabajador que se sustentaron en los puntos séptimo y noveno del convenio económico de prestaciones laborales que rigen las relaciones de trabajo entre el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo y sus trabajadores.

Lo anterior, ya que la autoridad responsable se limitó a señalar que la quejosa no demostró con prueba fehaciente que se le retuviera cantidad alguna de su salario por concepto del impuesto sobre la renta, en los términos del punto séptimo transcrito, así como que existieron incrementos respecto de los trabajadores del Poder Ejecutivo que no se le hicieron efectivos a él, a pesar de que el Poder Legislativo se comprometió a ello en el punto noveno del convenio invocado; "**empero, sin exponer por qué correspondía a **********, la carga de probar tales extremos**".

• Por consiguiente, es inconcuso que tal actuar resulta contrario a lo que postula el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prevé el imperativo para las autoridades "**de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados**", en el entendido de que la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de tales características en los actos de autoridad.

Atento a lo anterior, al resultar violatorio de derechos fundamentales el laudo reclamado, lo que procede es "**otorgar el amparo y protección de la Justicia Federal**", para el efecto de que la autoridad responsable deje sin efectos el laudo reclamado y dicte otro en el que:

• Reitere las cuestiones que no fueron motivo de estudio de la ejecutoria y las que se declararon legales.

• "**Niegue eficacia probatoria a la prueba de inspección**", ofertada por la tercero interesada para acreditar la jornada de trabajo del aquí quejoso y resuelva la prestación de tiempo extraordinario por lo que ve al último año de servicios, a la luz de los restantes medios probatorios.

• "**Prescinda de considerar que las prestaciones enunciadas en los puntos diez, trece y dieciséis de las prestaciones abordadas en el laudo … sólo aplican para los trabajadores sindicalizados**".

• "**Funde y motive por qué corresponde al quejoso la carga de la prueba de la existencia del pago de subsidios del cien por ciento quincenal del impuesto sobre la renta por captación salarial (apartado veinte); y, del incremento de manera retroactiva al salario**"; lo anterior, a efecto de que resuelva –con plenitud de jurisdicción– lo conducente a dichas pretensiones sustentadas en los puntos séptimo y noveno del convenio económico de prestaciones laborales que rigen las relaciones de trabajo entre el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo y sus trabajadores.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar **si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas** –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

A partir de los diversos criterios que ha emitido esta Suprema Corte, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de tesis:

I. No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la**

misma cuestión jurídica, y que a partir de ésta, **arriben a decisiones encontradas**.[3]

II. Que los tribunales contendientes hayan resuelto una cuestión litigiosa, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que éste fuese, y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

III. Que entre los ejercicios interpretativos exista **al menos una parte del razonamiento, en el que la interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

IV. Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina acerca de **si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con otra** que, como la primera, también sea legalmente posible.

V. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes **no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis** y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer.[4]

---

[3] Véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 72/2010, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7; tesis aislada P. XLVII/2009, del Tribunal Pleno de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67; y, tesis aislada P. V/2011, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE AUN CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7.

[4] Véase la tesis aislada P. L/94, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA

A partir de los anteriores lineamientos, es dable sostener que **no existe la contradicción de tesis**, únicamente, por lo que hace al criterio contenido en el amparo directo **********, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y los criterios contenidos en los restantes fallos que fueron denunciados como plausiblemente discrepantes.

Es así, pues en el citado amparo directo se dilucidaron, esencialmente, cuestiones relacionadas *con la valoración de pruebas en la materia laboral*, siendo que tales temas resultan *totalmente ajenos a los contenidos en las restantes ejecutorias*, en las que el punto jurídico versó, toralmente, sobre la *legitimidad de las personas morales oficiales para interponer el juicio de amparo*; de ahí que el citado fallo **********, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, **no guarda similitud alguna con los puntos jurídicos** que fueron objeto de análisis en las restantes sentencias y, por ende, se colige que no actualizan los supuestos necesarios para la existencia de la contradicción de criterios.

Una vez precisado lo anterior, es dable colegir que **sí existe la contradicción de tesis** entre los criterios sostenidos por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión ********** y **********, y los diversos adoptados por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al fallar, respectivamente, los amparos en revisión **********, y directo **********, en virtud de que en tales fallos los órganos colegiados en cita **se pronunciaron sobre una misma situación jurídica**, a saber, *la legitimación de las personas morales oficiales para interponer el juicio de amparo*.

Siendo que los citados Tribunales Colegiados **arribaron a conclusiones disímiles**, ya que tanto el Tercer como el Cuarto Tribunales Colegiados

---

QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93; tesis jurisprudencial P./J. 27/2001, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77; y, tesis jurisprudencial 2a./J. 94/2000, de esta Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.

de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, determinaron, sustancialmente, que las personas morales oficiales "**sólo pueden acudir al juicio de amparo cuando han sido parte en un procedimiento jurisdiccional, *originado por su actuación como particular* y el resultado de dicho proceso ha sido adverso a sus intereses patrimoniales**".

Habida cuenta que la excepción prevista en la ley de la materia para que las personas morales oficiales puedan acudir al juicio de amparo, como parte quejosa, no debe ser interpretada de manera amplia, pues "**aun en el supuesto de que se acreditara una afectación al interés patrimonial del ... quejoso, ese solo hecho no justifica la excepción ... porque ... se requiere que derive de una actuación *que no sea con motivo del ejercicio de las facultades de que se halla investido como ente público, sino como un particular***".

En tanto que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito determinó, toralmente, que desde la estricta óptica de que la autoridad se encuentra sometida a la potestad de un órgano jurisdiccional, "**se observa que detenta la titularidad del derecho al debido proceso, al menos por lo que se refiere al núcleo duro de ese derecho, que es el elenco de formalidades esenciales del procedimiento**", máxime que, desde ese ángulo en particular, "**la autoridad demandada está ubicada en un plano de supraordinación (el órgano jurisdiccional) a subordinación (precisamente, la autoridad demandada)**"; de ahí que el juicio de amparo resulta procedente cuando la persona moral oficial aduzca violaciones a las formalidades esenciales del procedimiento, *aun cuando en el juicio de origen se debata la nulidad de su actuación, es decir, haya acudido al amparo con el verdadero carácter de autoridad*.

Siendo que, de estimarse lo contrario, es decir, que "**la autoridad que *actuó con su poder de imperio* no es ni siquiera titular de ese derecho fundamental al debido proceso, equivaldría a afirmar, entonces, que no sería necesario que mediara un juicio para anular sus actos autoritarios**".

Atendiendo a lo anterior, el punto de contradicción de tesis que debe dilucidar esta Segunda Sala, consiste en determinar si las personas morales oficiales, aun en su carácter de autoridad, pueden promover amparo contra resoluciones emitidas en una contienda jurisdiccional contenciosa administrativa, *cuando aduzcan una violación a las formalidades esenciales del procedimiento*, o bien, si el mero hecho de que actúen con imperio en el juicio de nulidad de origen, las priva de manera absoluta para interponer el amparo, *con independencia de la naturaleza de las violaciones aducidas*.

No resulta óbice a la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que, mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, *se haya referido específicamente a la legitimación de las personas morales oficiales para interponer el amparo en tratándose de la defensa del debido proceso*, los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, *únicamente se pronunciaron respecto a dicha legitimidad en términos generales*.

Es así, pues la simple lectura de las ejecutorias emitidas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, permite colegir que su criterio, respecto a que las personas morales oficiales no pueden acudir al amparo *cuando actúen con imperio*, no admite excepción alguna, pues fueron claros al señalar que dichas personas "**sólo pueden acudir al juicio de amparo cuando han sido parte en un procedimiento jurisdiccional, originado por su actuación *como particular***"; de ahí que "**lo único que le otorga** [a las personas oficiales] **interés suficiente para ello, es que defiendan sus derechos patrimoniales, *y que el acto no haya sido emitido con motivo de sus funciones de autoridad, sino como persona moral de derecho privado***", pues, precisamente, el objeto del juicio de amparo es la protección de las garantías constitucionales, ya sea de personas físicas o morales en su carácter de entes privados, "**pero no de entidades públicas**".

En ese sentido, se advierte que para los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, con independencia de la naturaleza de la violación aducida por la persona moral oficial, ésta no podrá ocurrir al amparo, sino cuando "**ocurran desprovistas de imperio**", es decir, como un simple particular y en defensa de intereses estrictamente patrimoniales.

En tanto que, como se ha razonado, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito sostuvo, expresamente, que sí es dable que las personas morales oficiales, que actúan con su carácter de imperio, puedan promover el amparo, siempre y cuando ocurran aduciendo violaciones adjetivas, pues aun en su carácter de verdadera autoridad "**detenta la titularidad del derecho al debido proceso, al menos por lo que se refiere al núcleo duro de ese derecho, que es el elenco de formalidades esenciales del procedimiento**".

En suma, es dable colegir que mientras para los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con re-

sidencia en Guadalajara, Jalisco, es un requisito indispensable para la legitimación del amparo que las personas morales oficiales **no hayan acudido con su carácter de autoridad**, para el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, en cambio, **sí es dable que los entes estatales en su carácter de autoridad puedan promover amparo**, pues ese carácter público no debe privarlos de defenderse ante violaciones de carácter adjetivo; de ahí que se configure la existencia de la contradicción de criterios.

Por ende, si al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada en los citados criterios, **giró en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, a saber, la legitimidad de las personas morales oficiales para promover amparo y, al respecto, arribaron **a conclusiones disímiles** –por una parte, que cuando ocurren con el carácter de imperio carecen de tal personalidad, y, por otra, que el hecho de que obren con el carácter de autoridad no debe privarlas de defender, vía amparo, su derecho al debido proceso–, resulta inconcuso que **se actualiza la contradicción de tesis denunciada**.

Al respecto, resulta oportuno precisar, que este Alto Tribunal ha señalado que, ante situaciones en las que *pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria*, "**debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico**".

Por tanto, puede determinarse válidamente la existencia de una contradicción de tesis *no obstante que los criterios sostenidos por los tribunales participantes contengan elementos secundarios distintos*, pues este Alto Tribunal, atendiendo a la teleología de la presente vía, "**debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan**".

Da sustento a lo anterior, la tesis P. XLVII/2009, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."[5]

---

[5] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, Novena Época.

No resulta impedimento a lo anterior, que mientras el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, analizaron el artículo 7o. de la Ley de Amparo en vigor; el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, emitió su criterio a la luz del precepto 9o. de la Ley de Amparo abrogada.

Es así, pues debe tenerse en cuenta que el precepto 7o. de la ley de la materia en vigor prevé que "**cualquier persona moral pública podrá solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares**".

Enunciación normativa que es esencialmente coincidente con la contenida en el diverso artículo 9o. de la abrogada Ley de Amparo, que establecía que las "**personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas**".

En ese tenor, si la finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, "**en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica**", es dable que cuando se analicen las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y se advierta la particularidad de que aplicaron, respectivamente, leyes federales que cuentan con distinta vigencia, esa sola circunstancia no dé lugar a declararla inexistente, "**siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico *o coincidente contenido jurídico***"; de ahí que, en ese supuesto, lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia.

Ilustra lo anterior, la tesis 2a. LXXIX/2015 (10a.), intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE

NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES."[6]

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Para determinar el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es menester tener en cuenta, en principio, la teleología del juicio de amparo y, a partir de ello, se determinará en qué casos las personas morales oficiales pueden accionar dicho medio de control constitucional.

1. Teleología del juicio de amparo. Siendo la Constitución la Norma Fundamental que rige a todo sistema jurídico determinado, resulta menester que prevea instituciones, procedimientos o mecanismos a *efecto de asegurar su supremacía*, esto es, la defensa de la Carta Magna, pues de ello dependerá la efectividad de los principios que consagra –y que determina y condiciona la operabilidad de las reglas del propio sistema–.

En efecto, la defensa de la Constitución está integrada por todas aquellas normas jurídicas, sustantivas y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional, como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, *alcanzar el desarrollo y evolución de las disposiciones constitucionales en un doble sentido*: **(I)** desde el punto de vista de la Constitución *formal*, para lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político-social; y, **(II)** desde el ángulo de la Constitución real o *material*, a fin de obtener su transformación conforme a las normas programáticas o disposiciones de principio contenidas en la propia Ley Suprema del Estado.

En esa tesitura, el juicio de amparo es uno de los medios de control constitucional de mayor relevancia, en tanto su finalidad se encuentra centrada en proteger a los gobernados contra los actos u omisiones de la autoridad que violenten sus derechos fundamentales; ello con el afán deontológico de asegurar que las actuaciones u omisiones de los entes públicos no menoscaben la posibilidad de que el hombre, como tal y como gobernado, pueda desenvolver su propia personalidad en consecución con sus fines vitales de manera digna –proyecto de vida–, pues resulta inconcuso que los derechos reconocidos por el parámetro de regularidad constitucional estarían destinados a su fatal frustración, sin que, concomitantemente al reconocimiento

[6] *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1194. Décima Época. Esta tesis se publicó el viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

jurídico de las potestades naturales del hombre, se instituyese un medio constitucional para lograr el respeto y cumplimiento de las normas en que tal consagración opere.

En ese tenor, es dable sostener que el juicio de amparo surgió a la vida jurídica de México, merced al impulso social canalizado por su forjadores, de proteger los llamados derechos del hombre, es decir, tutelar los derechos que detenta la persona *en virtud de su humanidad* contra cualquier acto u omisión del poder público que afectase o amenazase su dignidad, y dentro de cuya esfera ocupa un lugar prominente la libertad y la seguridad.

En otras palabras, la tutela de las potestades naturales del hombre a través de la Constitución, es decir, su conversión *en derechos humanos* oponibles a toda autoridad estatal y respetables por ella, han sido fenómenos que obedecieron al acatamiento ineludible de las exigencias inherentes a la naturaleza del ser humano como persona, esto es, como ente dotado de razón y con una dignidad ontológica.

De ahí que los preceptos constitucionales en los que se ha reconocido o declarado un ámbito mínimo de acción y desenvolvimiento del hombre como gobernado, no son sino el resultado lógico del *desiratum social*, consistente en traducir los imperativos de la personalidad humana en normas de carácter jurídico fundamental, pues el derecho, si pretende ostentar un signo de perennidad y establecer una regulación duradera de la vida de los pueblos, debe necesariamente acoger en sus mandamientos los principios axiológicos que derivan de la sustancialidad del hombre, los cuales se traducen en la forma de derechos humanos.

La razón y la experiencia han demostrado que de poco sirve que el Estado reconozca derechos inherentes del hombre si no procura mecanismos adecuados y eficientes para asegurar su debida aplicación, conservación y protección de los mismos –recursos efectivos–, *ante los actos de aquellos entes que se encuentran en un plano de superioridad fáctica y jurídica respecto de los particulares*. La sola proclamación de nuestro juicio constitucional de amparo, como sistema de tutela jurídica de los derechos humanos, se erige como trascendental contribución para el aseguramiento de la dignidad y libertad del hombre, en las que se finca la cultura, el bienestar y el progreso de la sociedad.

En suma, el medio de control constitucional del juicio de amparo, en este aspecto, no es más que la exigencia histórica del pueblo para contar con los medios suficientes que les permitan asegurarse que sus derechos humanos

no se encuentren sujetos a los caprichos y necesidades de los gobernantes, por ende, este medio de control constitucional jamás se sustenta, ni puede ser fundamentado, para la protección de los intereses de las autoridades, sino de la dignidad ontológica del hombre.

Tan es así, que desde los orígenes del juicio de amparo, se destacó la necesidad de que se fortaleciera al Poder Judicial al ser el "**protector nato de los derechos de los particulares**", incluso, cuando todos los demás poderes políticos fallan a esa encomienda, otorgándosele la facultad constitucional "**de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de los derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales**."[7]

En ese sentido, el Acta de Reformas de mil ochocientos cuarenta y siete, en su precepto 25 establecía que: "**Los tribunales de la Federación ampararán *a cualquier habitante de la República, en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales*, contra todo ataque de los Poderes Legislativos y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare**."

Ahora, si bien en el desarrollo histórico y normativo del juicio de amparo sufrió diversos cambios, entre otros, la posibilidad de impugnar actuaciones del Poder Judicial que sean lesivos de los derechos fundamentales, lo cierto es que el fundamento teleológico del amparo ha quedado intocado respecto a la protección de los derechos reconocidos por el parámetro de regularidad constitucional, tal como se advierte, entre otros, de los preceptos 103, fracción I, y 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el precepto 1o. de la ley reglamentaria de los citados preceptos constitucionales, que prevén lo siguiente:

Constitución Federal

"**Artículo 103.** Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protec-

[7] Voto particular de Mariano Otero de cinco de abril de 1847, dentro del debate del Acta de Reformas del año en cita.

ción por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

"**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."

Ley de Amparo

"**Artículo 1o.** El juicio de amparo **tiene por objeto** resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

"II. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencias del Distrito Federal, **siempre y cuando se violen los derechos humanos** reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

"**III.** Por normas generales, actos u omisiones de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal, que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, **siempre y cuando se violen los derechos humanos** reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

Como se desprende de la anterior cita, tanto el Constituyente Permanente, como el legislador federal han establecido al juicio de amparo como

un medio de control constitucional que tiene por objeto normativo que el Poder Judicial de la Federación conozca de aquellas controversias en las que se dilucide si las normas generales, actos u omisiones de la autoridad, violan "***los derechos humanos*** **reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**".

De ahí que, precisamente, el juicio de amparo únicamente puede ser promovido por quien aduce "**ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo**", siempre que alegue que el acto reclamado "**viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**".

Es decir, para la interposición del amparo, es necesario: **(I)** la *titularidad* de un derecho o interés legítimo individual o colectivo; y, **(II)** que el acto de autoridad *transgreda los derechos humanos* reconocidos por el parámetro de regularidad constitucional –ya de manera directa, ya por su especial situación frente al orden jurídico–.

Es por ello, que esta Segunda Sala ha establecido que el juicio de amparo es un medio de control constitucional instituido para la salvaguarda de los derechos humanos y, a su vez, constituye el cumplimiento del derecho fundamental al recurso efectivo que consagran los preceptos 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –esto es, compone una parte esencial del referido derecho humano, al tiempo que es el medio para lograr la supremacía constitucional de los demás derechos fundamentales–.

En efecto, el juicio de amparo se erige como un recurso judicial efectivo, de conformidad con el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva, pues permite al órgano jurisdiccional de amparo "**emprender un análisis para establecer si ha habido o no *una violación a los derechos humanos de los solicitantes* y, en su caso, *proporcionar una reparación*, lo que se advierte de los artículos 1o., fracción I, 5o., fracción I, párrafo primero, 77, y 107, fracción I, de la Ley de Amparo**".

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 12/2016 (10a.), que se lee bajo el título y subtítulo: "RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL JUICIO DE AMPARO CUMPLE CON LAS CARACTERÍSTICAS DE EFICACIA E IDONEIDAD A

LA LUZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."[8]

2. Legitimación de las personas morales oficiales para acudir al amparo. Precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Ley de Amparo establece, en su precepto 7o., que:

"La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios **o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo** por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión **los afecten en su patrimonio** respecto de **relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares**. ..."

Como se advierte de lo anterior, el legislador federal ha considerado que las personas morales públicas pueden solicitar amparo cuando la actuación de una diversa autoridad *afecte su patrimonio*, en tratándose de "**relaciones jurídicas que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares**".

A juicio de esta Segunda Sala, la excepción contenida en el precepto normativo aludido: **(I)** no resulta de interpretación amplia, *sino estricta*; y, **(II)** constituye *el único fundamento para que las personas morales oficiales puedan interponer amparo*, por lo que de no actualizarse sus hipótesis fácticas-jurídicas, tales entes carecerán indefectiblemente de legitimación en tal medio de control constitucional.

En efecto, no puede perderse de vista que la excepción contenida en el artículo 7o. de la Ley de Amparo obedece a la *teoría de la doble personalidad del Estado*, según la cual, los entes públicos pueden ser considerados como entidades dotadas de imperio, o bien, en su carácter de sujetos de derecho privado.

Así lo ha establecido este Alto Tribunal, al señalar que bajo la fase de derecho privado –es decir, como sujeto colocado en el mismo plano jurídico

[8] Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 763, Décima Época. Esta tesis se publicó el viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013.

que los particulares–, el Estado como persona moral, "**capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de poner en ejercicio todos *aquellos medios que la ley le concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otras***", entre ellos, precisamente, el juicio de amparo.

Siendo que, como entidad pública en sentido estricto, "**no puede ejercer ninguno de esos medios sin desconocer su propia soberanía**", dando lugar, por ende, a que se soslayara "**todo el imperio, toda la autoridad, o los atributos propios del Estado**". Además no es posible conceder a los órganos del Estado el juicio de amparo por actos emitidos por el propio Estado a través de otro de sus órganos, "**porque establecería una contienda de poderes soberanos, y el juicio de garantías no es más que una queja del particular, que se hace valer contra abusos del poder**".

En otras palabras, el Estado, en unos casos puede obrar como autoridad "**haciendo uso de los atributos propios de su soberanía, encargado de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria**", y en otros casos, como persona de derecho privado, es decir, "**cuando al igual que los individuos particulares ejecuta actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales**".

Ilustra lo anterior, las tesis intituladas: "ESTADO, NO PUEDE PEDIR AMPARO COMO ENTIDAD SOBERANA, CUANDO SE APLICA EL ESTATUTO JURÍDICO."[9] y "ESTADO. CUÁNDO OBRA COMO PERSONA DE DERECHO PÚBLICO, Y CUÁNDO COMO PERSONA DE DERECHO PRIVADO."[10]

Por ende, resulta inconcuso que la posibilidad de que las personas morales públicas puedan promover el juicio de amparo, únicamente tiene cabida cuando el Estado obra como ente privado en el ejercicio de su capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones vinculados a sus "intereses particulares", lo cual, lo coloca en un plano fáctico-jurídico de *igualdad con los particulares* con los que se relaciona, precisamente, para esos fines patrimoniales, provocando con ello que se encuentre en aptitud de "**poner en ejercicio todos aquellos medios que la ley le concede a las personas civiles**", como lo es el referido medio de control constitucional.

---

[9] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXV, página 583, Quinta Época «Número 3».
[10] Visible en el Informe 1945, página 65, Quinta Época.

En efecto, si la finalidad del juicio de amparo es resolver toda controversia que se suscite por leyes o actos de autoridad que violen los derechos humanos, es claro que dicho objeto no puede hacerse extensivo a las personas de derecho público, sino cuando opere la excepción a esta regla –cuando el ente público obra como cualquier particular–, pues, de lo contrario, se traduciría en un desconocimiento del propio imperio del cual se encuentra investido la autoridad, al tiempo que modificaría al juicio de amparo a un simple medio de resolución de conflictos entre poderes públicos.

En consecuencia, si bien el artículo 7o. de la Ley de Amparo autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías *en defensa de sus derechos privados* cuando actúa como cualquier particular, lo cierto es que "**no capacita a las oficinas públicas o departamentos de Estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos de Estado**".

Pues, como se ha razonado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció el juicio de amparo *para proteger a los individuos contra la actuación del Estado que sea lesiva de los derechos fundamentales*. Luego, siendo, en esencia, los derechos humanos "**restricciones al poder público … queda al margen de toda discusión que el Estado no goza de éstos, y por lo mismo, no puede promover juicio de garantías**".

Da sustento a lo anterior, la tesis emitida por esta Segunda Sala, que se lee bajo el rubro: "PERSONAS MORALES OFICIALES, AMPARO PEDIDO POR LAS."[11]

En esa tesitura, siempre que las personas morales oficiales actúen en su verdadero carácter de autoridad, se encontrarán excluidas de la posibilidad de interponer el juicio de amparo, con entera independencia de la naturaleza sustantiva o adjetiva de las violaciones que pretendan hacer valer, pues tal medio de control constitucional no debe operar para resolver controversias entre entes estatales, sino para la eficaz protección de los derechos humanos de los particulares ante los actos de autoridad.

En esa tesitura, contrario a lo sostenido en uno de los criterios disidentes en la presente contradicción de tesis, se colige que el simple hecho de que una autoridad sea parte dentro del juicio contencioso administrativo, de ma-

[11] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXIX, página 6674, Quinta Época «Número 27».

nera alguna implica que la persona moral oficial se encuentre en una relación de igualdad fáctica-jurídica con el gobernado.

Es así, pues en los juicios de naturaleza administrativa –cual sea la posición procesal de la autoridad, ya sea como demandada o como accionante–, lo que se encuentra a debate es, precisamente, un acto genuino del Estado a través de alguno de sus órganos de la rama ejecutiva, lo que implica que las relaciones jurídicas en las que se encuentra la persona moral oficial con el particular *de forma alguna se ubican en un plano de igualdad*, pues, precisamente, el fin del juicio es determinar la validez o nulidad de tales actuaciones; de ahí que la defensa del acto administrativo "**no puede ser considerado como un derecho del hombre … para el efecto de que la autoridad que lo dispuso, estuviera en aptitud de defenderlo mediante el juicio de amparo, como si se tratara de una garantía individual suya**".

Por tanto, el hecho de que una persona moral oficial acuda como "litigante" en el juicio contencioso administrativo de origen "***no implica que se despoje de su ropaje de autoridad, ni que deba gozar de los mismos derechos que el particular*, a efecto de estar en una situación de igualdad, al estimar que si el particular actúa como litigante y tiene a su favor el juicio de garantías, del mismo modo deberá tener acceso al mismo la autoridad**".

Admitir que la autoridad accionante o demandada está facultada para promover el juicio de amparo, por el solo hecho de sujetarse a la jurisdicción de un tribunal contencioso y ser parte en tal contienda jurisdiccional, sería tanto como desnaturalizar dicho medio de control constitucional "**para convertirlo en una mera instancia dentro de un juicio ordinario, el cual, ni por razón de origen, ni por razón de su finalidad, puede equipararse al juicio de amparo**".

Ilustra lo anterior, la tesis emitida por esta Segunda Sala, intitulada: "FISCO, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PROMOVIDO POR ÉL."[12]

En efecto, cuando las personas morales oficiales pretenden reclamar *cualquier acto que derive de un juicio contencioso administrativo* –sea sustantivo o adjetivo–, lógicamente, por ese solo hecho carecerán de legitimación para promover el juicio de amparo, en virtud de que las actuaciones que

[12] Consultable en la página 219, Tomo LXVI del *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época «Número 1».

son materia de controversia en tales procedimientos, provienen, precisamente, del ejercicio de las facultades que las leyes les otorgan, para el cumplimiento de las funciones públicas que les son encomendadas.

Siendo que, como se ha reiterado, el requisito indispensable para acreditar la legitimación *ad causam* de las personas morales oficiales en el juicio de amparo, es que "**la afectación a sus intereses patrimoniales sean derivados o tengan su origen en actos jurídicos *que realiza como particular o gobernado*, bajo un plano de igualdad en una relación de coordinación frente a otro gobernado**"; distinguiéndose así dicha actuación con la que realiza en despliegue de sus atribuciones propias de gobierno, porque en estas últimas, el organismo público crea, modifica o revoca, unilateralmente, una situación que afecta la esfera legal del particular.

De ahí que, si bien en algunos casos se pudiese considerar que mediante el juicio contencioso administrativo las personas morales oficiales pretenden *proteger cuestiones patrimoniales*, lo cierto es que no se surte el diverso supuesto atinente a que actúen en un plano de igualdad fáctica jurídica, como si se tratase de un particular, lo cual constituye el requisito sin el cual, no puede actualizarse el supuesto de excepción consagrado en el precepto 7o. de la Ley de Amparo; puesto que en el despliegue de su actuación *como* ente de gobierno, se encuentra desprovisto de toda posibilidad de exigir la protección de derechos fundamentales.

Sirve de sustento a lo anterior, de manera análoga, la jurisprudencia 2a./J. 45/2003, que se lee bajo el rubro: "PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA."[13]

En suma, la circunstancia de que una persona moral oficial haya figurado como una de las partes procesales en el juicio respectivo –ya como accionante, ya como demandada–, no le otorga la legitimación necesaria para acudir al juicio de amparo, pues lo único que les otorga interés suficiente para ello es que *no actúe en funciones de autoridad, sino como personas morales de derecho privado y en defensa de sus intereses patrimoniales*, lo que

[13] Visible en la página 254, Tomo XVII, junio de 2003, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

lógicamente no acontece en un procedimiento contencioso administrativo, pues en ellos las personas morales oficiales fungen como entes de derecho público en ejercicio del poder autoritario que es inherente al imperio del cual están investidas, siendo inaceptable, por ende, que en estos casos puedan solicitar el amparo para defender "sus derechos fundamentales".

Por tanto, si son las autoridades a las que la Constitución obliga a respetar los derechos fundamentales, no pueden, a su vez, invocar desconocimiento de algo que no se les otorgó, ni mucho menos hacer uso del instrumento creado para evitar, precisamente, que ella misma u otros órganos del Estado, en el ejercicio de sus potestades públicas, los atropelle.

Máxime que en el juicio contencioso administrativo, el acto reclamado –ya sea una cuestión adjetiva o sustantiva–, no deriva del conflicto suscitado con motivo de su actuación como sujeto de derecho privado o particular, sino de sus funciones públicas, de modo que la circunstancia de figurar como parte en el juicio contencioso del que proviene el acto reclamado, no la legitima para acudir al amparo, como tampoco lo hace la posibilidad que le otorga la ley de demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, por no actualizarse el numeral 7o. mencionado, que presupone su lesión por una actuación ajena al ejercicio de las facultades de que se halla investida como ente público.

En ese tenor, si conforme al artículo 1o. de la Constitución General de la República, son las personas morales oficiales quienes, en el ámbito de sus competencias, "**tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos,* de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad**", resulta incongruente que pretendan acceder a medios de control constitucional que tengan como objeto la protección de dichos derechos públicos subjetivos, pues, como se ha reiterado, siendo, en esencia, los derechos humanos "**restricciones al poder público ... queda al margen de toda discusión que el Estado no goza de éstos, y por lo mismo, no puede promover juicio de garantías**".

Ahora, esta Segunda Sala no pasa inadvertido el hecho de que los juicios contenciosos administrativos –ya federales, ya estatales–, se encuentran sujetos a diversas reglas de legalidad y formalidades del procedimiento, empero, ello de suyo no llega al extremo de que se faculte a la persona moral oficial para acudir al juicio de amparo, cada vez que la autoridad demandada o actora considere que existió una violación a las formalidades del procedimiento; pues tal situación equivaldría a equiparar al juicio de amparo a un mero *recurso de casación o nueva instancia* dentro del juicio de nulidad, el cual, ni por

razón de origen, ni por razón de su finalidad, puede reducirse a tal naturaleza jurídica.

Lo anterior, pues lejos de constituirse como un "recurso" dentro de la instancia ordinaria, como ya se ha expuesto, la teleología jurídica del juicio de amparo, se centra en asegurar que las actuaciones u omisiones de la autoridad, ya judicial, administrativa o legislativa, *se apeguen a los principios constitucionales que tienen como finalidad última que el hombre, como tal y como gobernado, pueda desenvolver su propia personalidad en consecución con sus fines vitales de manera digna*; y precisamente, esa titularidad de derechos ontológicos –y por ende, supra-positivos–, es la que autoriza que los gobernados puedan cuestionar una resolución jurisdiccional que se estime lesiva de algunas de las formalidades del procedimiento; pero no como un simple recurso de casación, sino como un verdadero medio de control del parámetro de regularidad constitucional.

Finalmente, resta precisar que, en tratándose de las contiendas jurisdiccionales de naturaleza contenciosa administrativa, el Constituyente Permanente, *sí estableció un recurso excepcional de casación en favor de las autoridades*, a fin de que puedan cuestionar las resoluciones que le resulten desfavorables, tal como se advierte del precepto 104, fracción III, de la Constitución Federal, que prevé que el Poder Judicial de la Federación conocerá de "**los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes**".

En efecto, en términos del precepto 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales "... **que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, *podrán ser impugnadas por la autoridad* a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente**, ...", interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda.

En ese tenor, es dable desprender que mediante el citado recurso –denominado coloquialmente como "recurso de revisión fiscal"–, la autoridad se proveyó de un medio excepcional de defensa en virtud del cual, se encuentra

en aptitud de recurrir la sentencia o resolución que dicte la autoridad jurisdiccional administrativa con el carácter de definitiva, siempre y cuando, la autoridad que ha sido vencida en el juicio, acredite su legitimidad *ad causam* mediante alguna de las causales señaladas en el artículo 63 en mención, y que, además, son de estricto derecho.[14]

Dicho recurso *opera de manera excepcional*, en tanto resulta menester que las autoridades recurrentes acrediten alguna de las hipótesis de proce-

---

[14] A saber, que el asunto:
"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.
"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.
"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.
"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:
"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.
"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.
"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
"X. Que en la sentencia se haya declarado la nulidad, con motivo de la inaplicación de una norma general, en ejercicio del control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad realizado por la Sala, sección o Pleno de la Sala Superior."

dencia previstas expresamente para ello, y que mediante los argumentos expuestos por las propias recurrentes, lleven a los Tribunales Colegiados de Circuito a la convicción de que se encuentran en aptitud de impugnar la resolución que transgrede los intereses que representan.

En ese sentido, es dable colegir que si el Constituyente Permanente y el legislador federal limitaron de manera expresa las causas por las que las autoridades pueden combatir un fallo emitido dentro del juicio contencioso administrativo, resulta incuestionable que el juicio de amparo no debe ni puede ser utilizado o deformado para ampliar las causas por las que una persona moral oficial, en su carácter de autoridad demandada o accionante, pueda cuestionar tales resoluciones jurisdiccionales, ni aun bajo el pretexto de la igualdad de derechos de las partes en el juicio de origen, en su vertiente "adjetiva" o de formalidades esenciales del procedimiento.

En efecto, tal práctica no sólo atentaría contra la naturaleza del juicio de amparo, en tanto se le reduciría a un recurso de casación para dilucidar las contiendas entre Poderes Estatales –en la especie, entre autoridades administrativas y tribunales administrativos–, sino que además, vía el juicio de amparo, se generaría una posibilidad procesal de impugnar las resoluciones de los Tribunales Contenciosos Administrativos, en supuestos adicionales al recurso que expresamente el Constituyente instituyó para tal efecto; generándose una suerte de medio de control de legalidad híbrido, no ya del acto administrativo, ni de los derechos humanos, sino del actuar jurisdiccional de tales tribunales.

Habida cuenta que, contrario a lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, aceptar que las personas morales oficiales, en su carácter de verdadera autoridad, pueden promover amparo para defender "su derecho al debido proceso"; *permitiría que el amparo procediera prácticamente contra cualquier resolución* de los Tribunales Contenciosos Administrativos en que la autoridad demandada o actora estime que existieron irregularidades respecto a: **(I)** la notificación del inicio del procedimiento; **(II)** la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; **(III)** la oportunidad de alegar; y, **(IV)** a la resolución que dirime la controversia contenciosa –en tanto dichos elementos conforman el núcleo esencial del referido derecho humano–.

Convirtiéndose así la excepción en la regla, pues en todo juicio de nulidad, la autoridad podría acceder al amparo, pretextando violaciones de carácter procesal, transformándose así al medio de control constitucional en un recurso de casación al servicio de las autoridades que son parte en los juicios contenciosos administrativos.

Atento a lo anteriormente expuesto, se concluye que la excepción prevista en el artículo 7o. de la Ley de Amparo, no puede ser interpretada de manera amplia, sino que es de estricta aplicación, a fin de asegurar que las personas morales oficiales únicamente puedan acceder al juicio de amparo en aquellos casos en que actúen como persona de derecho privado, es decir, "**cuando al igual que los individuos particulares ejecutan actos civiles que se fundan en derechos del propio Estado, vinculados a sus intereses particulares, ya celebrando contratos o promoviendo ante las autoridades en defensa de sus derechos patrimoniales**", esto es, en tratándose de "**relaciones jurídicas que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares**".

SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD, CON INDEPENDENCIA DE LAS VIOLACIONES QUE ADUZCAN. La excepción contenida en el artículo 7o. de la Ley de Amparo es de aplicación estricta y constituye el único fundamento para que las personas morales oficiales promuevan el juicio de amparo. En esa tesitura, si el objeto del juicio constitucional es resolver toda controversia suscitada por actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, no puede hacerse extensivo a las personas de derecho público, sino cuando opere la excepción a esta regla, es decir, cuando actúan como cualquier particular y en defensa de su patrimonio; de ahí que cuando lo hacen en su carácter de autoridad carecen de legitimación para promover el amparo, con independencia de la naturaleza sustantiva o adjetiva de las violaciones que pretendan hacer valer ante el Juez o tribunal federal, pues el indicado medio de control constitucional no debe operar para resolver controversias entre organismos públicos, ni como un simple recurso de casación, sino para la eficaz protección de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano; habida cuenta que, siendo en esencia los derechos humanos restricciones al poder público, queda al margen de toda discusión que la autoridad no goza de éstos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas. Los Ministros Javier Laynez Potisek y Eduardo Medina Mora I., emitieron su voto en contra de consideraciones.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD, CON INDEPENDENCIA DE LAS VIOLACIONES QUE ADUZCAN. La excepción contenida en el artículo 7o. de la Ley de Amparo es de aplicación estricta y constituye el único fundamento para que las personas morales oficiales promuevan el juicio de amparo. En esa tesitura, si el objeto del juicio constitucional es resolver toda controversia suscitada por actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, no puede hacerse extensivo a las personas de derecho público, sino cuando opere la excepción a esta regla, es decir, cuando actúan como cualquier particular y en defensa de su patrimonio; de ahí que cuando lo hacen en su carácter de autoridad carecen de legitimación para promover el amparo, con independencia de la naturaleza sustantiva o adjetiva de las violaciones

que pretendan hacer valer ante el Juez o tribunal federal, pues el indicado medio de control constitucional no debe operar para resolver controversias entre organismos públicos, ni como un simple recurso de casación, sino para la eficaz protección de los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano; habida cuenta que, siendo en esencia los derechos humanos restricciones al poder público, queda al margen de toda discusión que la autoridad no goza de éstos.

2a./J. 128/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 374/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito Tercero y Cuarto, ambos del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 9 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votaron José Fernando Franco González Salas con reserva de criterio; Eduardo Medina Mora I. y Javier Laynez Potisek contra algunas consideraciones. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis XI.1o.A.T. J/13 (10a.), de título y subtítulo: "PERSONAS MORALES OFICIALES. ESTÁN LEGITIMADAS PARA PROMOVER AMPARO INDIRECTO CUANDO PUGNEN POR SU DERECHO A SER JUZGADAS POR UNA AUTORIDAD COMPETENTE, AUN CUANDO ESA PRETENSIÓN SURJA EN UN JUICIO EN EL QUE SE DEBATA LA NULIDAD O VALIDEZ DE UN ACTO QUE SE LES ATRIBUYE.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de abril de 2017 a las 10:25 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 41, Tomo II, abril de 2017, página 1625, y

Tesis (III Región)4o.56 A (10a.), de título y subtítulo: "PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA RECLAMAR EN AMPARO LA SENTENCIA PRONUNCIADA EN EL JUICIO DE LESIVIDAD QUE LES FUE DESFAVORABLE (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).", aprobada por el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de enero de 2015 a las 9:00 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, página 1965, y

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guadalajara, Jalisco, al resolver el amparo directo 263/2016 (cuaderno auxiliar 449/2016).

Tesis de jurisprudencia 128/2017. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 105/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ. 23 DE AGOSTO DE 2017. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. DISIDENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en lo establecido en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, además de que el asunto es del orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, en relación con el diverso 226, fracción II, de la Ley de Amparo, pues la denunciante –Josefina Odette Fava Aldrete–, fue parte procesal en uno de los juicios de amparo en cuya ejecutoria se emitió uno de los criterios en contienda, a saber, el relativo al amparo en revisión **********, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Tema y criterios contendientes.** La denunciante indicó que el problema jurídico a resolver es:

"… si los gobernados, en su carácter de destinatarios de las normas, cuentan con la legitimación de impugnar los vicios que se produzcan en el proceso de creación de las mismas o si dicha potestad se encuentra restringida a los diputados que intervienen en la creación de las normas …"

I. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo en revisión **********, dictó el fallo de veintiséis de enero de dos mil diecisiete que, en lo que interesa, establece:

"… Es ineficaz el anterior agravio, con sustento en las consideraciones que este Tribunal Colegiado emitió, al resolver, en sesión de cinco de enero de dos mil diecisiete, por mayoría de votos, al resolver (sic) el recurso de revisión principal **********. Para evidenciar lo anterior, se realiza la reproducción de la parte conducente de esa sentencia:

"'… Son jurídicamente ineficaces los razonamientos antes delatados.

"'Así es, la circunstancia de que no esté demostrada en el juicio de amparo la existencia de los acuses de recibo, a través de los cuales se constate que a los legisladores se les hizo entrega de copia de los dictámenes de iniciativa de ley, no constituye un elemento detonante para establecer que no tuvieron conocimiento de los mismos y que, por tanto, no examinaron su contenido, previamente a su debate y aprobación.

"'Lo anterior, porque a fin de verificar si el proceso legislativo se apegó a los principios democráticos que lo rigen, es suficiente que se corrobore que se realizó por los órganos constitucionalmente facultados y cumpliéndose con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Constitución del Estado de Jalisco, sus leyes secundarias y reglamentación aplicables; **lo que no implica emprender el análisis de cuestiones atinentes al procedimiento administrativo interno previo a su promulgación, como lo es, la existencia o no de los acuses de recibo, si lo que importa es que en las sesiones legislativas quedó asentado que los diputados ya tenían en su poder los proyectos de dictámenes, lo que es revelador de que sí se les entregaron y que es lo que exige el numeral 162, dígito 1**.

"'Así las cosas, la circunstancia de que los legisladores hubiesen tenido poco tiempo para la revisión de los dictámenes, no significa que no estuvieran en condiciones de conocer y comprender su contenido y alcance para intervenir en el debate, en la medida de que esa corta temporalidad no es relevante para vislumbrar la vulneración a los principios democráticos y

garantía de seguridad jurídica, en atención a que la iniciativa finalmente fue sometida a estudio y análisis del Pleno del Congreso Estatal y, además, se aprobó por los diputados intervinientes, lo que, como se ha dicho, es el fin primordial que persigue la propia iniciativa.

"'Sin que sea obstáculo a lo anterior, que **después de que se anunciaron los dictámenes de los proyectos de decreto de que se trata, se pasaron a su discusión, votación y aprobación; toda vez que tal situación precisamente derivó de que se dispensó su lectura**, tal como quedó evidenciado anteriormente, por lo que no es dable sostener que no se siguieron las reglas fundamentales y trascendentales del proceso legislativo.

"'Aparte, ya se consideró que lo que alega la quejosa son derechos ajenos, como en el caso de los legisladores, que no se sintieron agraviados y, por ello, votaron la normatividad, por lo que las disposiciones reclamadas deben combatirse de acuerdo a su contenido; es decir, si cumplen o no los principios constitucionales. …

"'En efecto, contrario a lo expuesto por la parte quejosa, la violación que destaca no trasciende al proceso legislativo.

"'Los artículos 36, 161, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco dicen: (se reproducen)

"'**De los numerales antes transcritos, se observa que toda iniciativa recibirá dos lecturas, entre las que mediará una sesión y será hasta la segunda lectura cuando los diputados discutan el proyecto respectivo; asimismo, se advierte que no obstante el procedimiento ordinario, la misma Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado prevé una dispensa en ese trámite, que consiste en la omisión total o parcial de las lecturas y de la sesión que normalmente debe mediar entre éstas, con la condición de que se cumpla con el requisito previsto en la fracción V del artículo 36 transcrito, es decir, se debe justificar que se trata de un caso de obvia y urgente resolución.**

"'**De lo anterior deriva que el incumplimiento a las formalidades antes precisadas, solamente causan afectación a los diputados que deben intervenir en el proceso legislativo correspondiente, por ser los que deben contar con la oportunidad de discutir los temas que consideren relevantes; pues si dichos legisladores cuentan con los elementos para discutir y, como ocurrió en el caso, aprobar los decretos reclamados, la falta de motivación en la dispensa de que se trata no trasciende al pro-**

ceso legislativo en cuestión, por estar cumplida la intención que prevé la norma.

"'Esto es así, porque las formalidades establecidas en los artículos 36, 161, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, deben entenderse dirigidas a beneficiar a los legisladores, no a los particulares, y a éstos se les debe proteger con la aprobación de leyes o normas que se ajusten a la Constitución Federal; de ahí que si respeta sus principios, irrelevante es la infracción a derechos que puedan tener los legisladores, como los que se plantean aquí, de tal forma que ello sería insuficiente para echar abajo una ley que conforme a su contenido, es constitucional.

"'Por ello, **si la dispensa en las lecturas referida no afectaron a los diputados integrantes del Congreso del Estado de Jalisco, pues no se tiene conocimiento de que éstos se hubiesen inconformado al respecto, se concluye que tal circunstancia no causa perjuicio a la quejosa, precisamente porque, como ya se dijo, tales formalidades no se promulgaron en beneficio de los contribuyentes, sino de los legisladores**.

"'Lo anterior, **porque la falta de motivación en la dispensa a la primera y segunda lecturas, no provoca, per se, la inconstitucionalidad de las normas por violación en el proceso legislativo, toda vez que ello no forma parte esencial de dicho proceso, sino que constituye una atribución que de ser contraria a las formalidades establecidas en la ley de la materia, en todo caso afecta a los diputados encargados de la discusión de dichos decretos, la cual trascenderá en la medida que éstos se vean afectados por no tener la oportunidad de imponerse de los dictámenes previo a su aprobación, por lo que efectivamente la impugnen a través de los medios de defensa correspondientes**, pues de no hacerlo, aun cuando efectivamente se hubiera motivado insuficientemente dicha dispensa, la violación antes citada no trascendería a dicho proceso legislativo; de ahí que resulte jurídicamente ineficaz el razonamiento hecho valer por la parte quejosa.

"'Se afirma lo antes dicho, porque la formalidad de que se den las lecturas de que se trata resulta imprescindible para otorgarle validez al citado debate parlamentario, en la medida que los diputados expresen no haberse impuesto del contenido de los dictámenes correspondientes, pues si efectivamente tuvieron conocimiento de éstos, carece de relevancia jurídica la insuficiente motivación de la dispensa referida, si a fin de cuentas se cumplió con el fin buscado; de ahí que los únicos legitimados para controvertir tal aspecto son los propios legisladores cuando por cualquier razón no se enteraron del contenido de dichos dictámenes.

"'Lo anterior, porque aun cuando se dé la insuficiente motivación de la dispensa, si los diputados tuvieron oportunidad de analizar los dictámenes mencionados, el proceso legislativo se apega a los principios democráticos que lo rigen; ya que tal violación formal no implica, invariablemente, **que los integrantes del Congreso Local carecieran de oportunidad para su revisión, o que no estuvieran en condiciones de conocer y comprender su contenido y alcance para intervenir en el debate, porque tal cuestión, como ya se dijo, solamente puede ser planteada por ellos, precisamente por tratarse de hechos propios; de ahí que no lo pueda alegar válidamente la parte quejosa, al no constarle que así hubiera sido, pues solamente presume que así fue**.

"'Al respecto, resulta aplicable, en lo conducente y por la información que ministra, la jurisprudencia P./J. 1/2005, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: «PREDIAL MUNICIPAL. REFORMAS AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999, Y ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO CORRESPONDIENTE. LAS FACULTADES QUE OTORGAN A LOS AYUNTAMIENTOS PARA PROPONER A LOS CONGRESOS LOCALES LAS BASES Y TASAS DE DICHO TRIBUTO SON DE EJERCICIO DISCRECIONAL, POR LO QUE SU OMISIÓN NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL PROCESO LEGISLATIVO QUE DEPARE PERJUICIO A LOS CONTRIBUYENTES.» …

"'No escapa al análisis que realiza este Tribunal Colegiado, el contenido de las jurisprudencias P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009, de rubros: «DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.» y «DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.»; sin embargo, se considera que no resultan aplicables al caso, porque éstas derivaron de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, promovida por los diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional; de lo cual, se observa que los promoventes, conforme a lo determinado por este tribunal, sí contaban con legitimación para controvertir tal aspecto, precisamente por tener el carácter de legisladores.

"'Además, se destaca que no resultan aplicables dichos criterios al caso particular, porque las normas ahí analizadas se refieren a la materia

electoral y a la penal, que por su naturaleza justifican el criterio ahí fijado, mientras que las normas aquí reclamadas son de naturaleza tributaria; de ahí que no se den los supuestos para que sean aplicados en beneficio de la parte quejosa, por no trascender a sus derechos; de modo tal que la aprobación de las normas, en cuanto a su constitucionalidad, depende de lo que en su contra se diga, que como se vio, fue infundado y no evidenció su inconstitucionalidad.'

"Con ello, como se dijo, se da respuesta a los agravios, puesto que, como se mostró, se formularon en similares términos e, incluso, se da respuesta a los criterios en que se apoyaron los agravios. …"

II. El Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión ********** (cuaderno auxiliar **********), dictó la ejecutoria de cuatro de febrero de dos mil dieciséis que, en lo que interesa, establece:

"… De las anteriores consideraciones derivó la jurisprudencia PC.XV. J/5 A (10a.), sustentada por el Pleno del Decimoquinto Circuito, de datos, rubro y texto siguientes:

"'DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA. LA INDEBIDA MOTIVACIÓN DE LA APROBADA EN LA SESIÓN QUE ORIGINÓ AL DECRETO No. 169 DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO ESTATAL A LA VENTA FINAL DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO, PRODUCE UNA VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE PROVOCA SU INVALIDEZ, AL TRASTOCAR LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS.' (se transcribe)

"Ahora bien, con base en las consideraciones sustentadas por el Pleno del Decimoquinto Circuito en la ejecutoria reseñada, se estima que, en el caso particular, en el proceso legislativo del que derivan la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana, el decreto en el que se establecen las tablas de valores catastrales base del impuesto predial, y el Decreto para el Otorgamiento de Estímulos Fiscales en Contribuciones Municipales para el Municipio de Tijuana, Baja California, todos para el ejercicio fiscal dos mil quince, no se justificó la dispensa de los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos y esa violación trascendió a las normas de que se trata, sin que pueda considerarse justificada por el hecho de que fue aprobada por los diputados en Pleno, así como los dictámenes relativos.

"Para justificar tal aserto, es conveniente traer a contexto la parte conducente de la versión estenográfica de la sesión de veintitrés de diciembre de dos mil catorce, en la que se expuso: (se reproduce)

"**De lo anterior se advierte que la dispensa del trámite reglamentario no se encuentra sustentada en algún hecho o circunstancia específica, pues sin mayores argumentos fue solicitada y, en la misma forma, se sometió a votación económica y se aprobó por mayoría de los diputados.**

"Ahora bien, la dispensa así solicitada y aprobada no cumple con los requisitos establecidos en la jurisprudencia P./J. 33/2007, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).' (se transcribe)

"Tal aserto se sostiene, pues es evidente que ningún argumento se hizo valer para determinar si existían hechos que requirieran un tratamiento urgente en cuanto a la discusión y aprobación de las normas sometidas a consideración; de manera tal, que la urgencia en la aprobación de la iniciativa evidenciara la necesidad de omitir trámites parlamentarios.

"**En ese sentido, si no fueron justificados esos aspectos, ni se expuso razón alguna tendente a demostrar la necesidad de la medida adoptada en el procedimiento legislativo con la finalidad de dispensar la entrega previa de los dictámenes, como lo establece el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, tal circunstancia transgrede lo dispuesto por los artículos 31 y 119 de la Constitución Estatal, pues no se demuestra la necesidad de omitir ese trámite.**

"**Lo anterior trascendió de manera fundamental a las normas combatidas, pues como lo sostuvo el Pleno del Decimoquinto Circuito en las consideraciones precedentes, el trámite dispensado afecta la formación de la voluntad parlamentaria, ya que impide el debido curso de las etapas del dictamen y su discusión a que hacen referencia los artículos 29, fracciones I y II, de la Constitución Local y sus correlativos del 116 al 159 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California.**

"Es así, en tanto que no se puede tener certeza de que los diputados estuvieron en condiciones de discutir una norma de la que no tenían cono-

cimiento con la anticipación requerida, al ser entregados el mismo día de su discusión y votación, sin contar con la oportunidad de asimilar su contenido y alcance, lo que, en la especie, se desprende de la versión estenográfica parcialmente transcrita, en la que se asentó la petición realizada por la diputada Rosalba López Regalado en el sentido de que se dispensara el trámite reglamentario de la distribución de los dictámenes, así como la dispensa de su lectura, y únicamente fueran leídos el proemio y los resolutivos.

"De modo que la falta de entrega de los dictámenes relativos imposibilitó el conocimiento previo que deben tener los legisladores.

"Las razones anteriores conllevan a determinar que el proceso legislativo del que derivan la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana para el ejercicio fiscal dos mil quince, el decreto en el que se establecen las tablas de valores catastrales base del impuesto predial y el Decreto para el Otorgamiento de Estímulos Fiscales en Contribuciones Municipales para el Municipio de Tijuana, Baja California, del mismo ejercicio fiscal, no se ajustó a las normas que lo regulan, por lo que su creación resulta inconstitucional.

"**Sin que pueda considerarse convalidada la falta de motivación de la dispensa de trámite legislativo por la circunstancia de que fue aprobada por mayoría de los legisladores estatales, pues como lo sostuvo el Pleno del Decimoquinto Circuito, al resolver la contradicción de tesis aquí invocada, tal circunstancia no purga el vicio del procedimiento, pues la violación incurrida incidió negativamente en los principios democráticos.**

"Por las razones que la sustentan, es aplicable la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del siguiente tenor:

"'DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.' (se transcribe) …"

III. Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión ********** (cuaderno auxiliar **********), dictó la sentencia de seis de mayo de dos mil catorce:

"… En este punto, previamente al estudio de los agravios, se destaca que **la inobservancia de las formalidades del proceso legislativo afecta**

los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad de la aquí quejosa, en la medida en que, como gobernado, la legislación que le resulte aplicable debe provenir precisamente de un proceso que respete la normatividad y los principios que lo regulan y que justifican su razón de ser, como es el de la democracia deliberativa, pues como máxima de seguridad jurídica, todo individuo debe tener certeza de que el ordenamiento legal que rige sus relaciones y que, por ende, trasciende a su esfera jurídica, proviene precisamente de un proceso de formación válido, pues no debe perderse de vista que dichos principios tienen como fin último legitimar la autoridad del Estado democrático, conformada por las decisiones colectivas de los miembros del grupo, frente a posibles actos que, como forma degradada o corrupta de gobierno, sujeten a la población a decisiones y leyes arbitrarias emanadas de un solo grupo carente de representación popular, en la medida en que impide que se escuchen todas las voces que pueden y deben tener injerencia en la formación de leyes, que precisamente garantizan la participación ciudadana total.

"En ese aspecto, conviene aclarar que las razones que llevan a calificar como inválida a una norma, parten de su confrontación con la Norma Fundamental que concluye con la constatación de ser contraria a ésta, en otras palabras, inconstitucional.

"Lo anterior, con independencia del derecho que todo ciudadano mexicano tiene de participar en la vida democrática del país, el cual, por regla general, no se puede garantizar a través del juicio de amparo.

"Igualmente, se debe resaltar que en el presente caso **no es el derecho de los legisladores a participar en el proceso legislativo el que se tutela en esta vía**, ni su posible inaudición es el acto reclamado, sino la legislación que, producto de un procedimiento viciado y, por ende, inconstitucional, se aplicó a la parte peticionaria del amparo, en razón de haberse impedido que todos los legisladores participaran en el debate de la normativa resultante. …

"Finalmente, debe señalarse que **la legitimación del peticionario del amparo para impugnar las violaciones al proceso legislativo resulta de la aplicación de los preceptos que, como resultado de aquél, afectan su situación jurídica**, los cuales también reclamó en forma particular; en otras palabras, al dolerse de la aplicación de diversos preceptos de la norma reclamada, al quejoso le resulta interés para también reclamar en esta vía constitucional el procedimiento legislativo del que aquéllos emanaron, incluido el respeto a los principios de la democracia deliberativa, en la medida en que éstos legitiman los actos del órgano legislativo que generó las normas, cuya

inconstitucionalidad se propugna. Lo antes expuesto tiene apoyo, por las ideas que la informan, en la tesis 2a. CX/2004, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo contenido es el siguiente: 'CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO.' (se transcribe)

"Dicho lo anterior, adversamente a lo que concluyó el Juez de Distrito, este órgano de control constitucional estima que el proceso legislativo que dio origen a la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, publicada el uno de enero de dos mil trece, no cumplió con el respeto a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad y de igualdad, por lo que la aplicación de dicho ordenamiento legal conculca, en agravio de la parte quejosa, los derechos fundamentales a la seguridad jurídica y legalidad, previstos en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal. …

"Además, a este respecto y a mayor abundamiento, de las constancias del proceso legislativo analizado también se advierte que se omitió remitir a los diputados el dictamen que dio origen a la norma reclamada por correo electrónico o, en su caso, que se les hubieran entregado las copias correspondientes por conducto de la Junta de Coordinación y Concertación Política, en la forma dispuesta por el artículo 126 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, a fin de que los legisladores tuvieran conocimiento pleno del proyecto de ley antes de la sesión extraordinaria y así estar en aptitud de participar eficazmente en su discusión, garantizando un procedimiento de creación legislativa democrático.

"En el aspecto comentado, no se pierde de vista que, dada la necesidad de emitir la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, la discusión del dictamen se llevó a cabo en sesión extraordinaria convocada por la Comisión Permanente, con apoyo en el artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la referida entidad federativa; **sin embargo, ello no significa, como lo consideró el Juez de Distrito, que al procedimiento legislativo se le haya dado el trámite urgente a que alude el ordinal 117 del reglamento interior del propio Congreso**, sobre todo si se tiene en cuenta que la iniciativa fue presentada por el titular del Ejecutivo del Estado de Tlaxcala dentro del periodo ordinario de sesiones y, además, fue turnada a comisiones para la elaboración del dictamen respectivo, lo que más bien se ajusta al trámite ordinario, con independencia de que a aquélla no se le haya dado la primera

lectura ante el Pleno, circunstancia que sólo constituye una irregularidad más dentro del mismo procedimiento parlamentario.

"Consecuentemente, a pesar de que la lectura y discusión del dictamen se haya llevado a cabo en una sesión extraordinaria convocada de manera urgente, ello no justifica la omisión de remitirlo para su conocimiento previamente a los legisladores, pues si bien esa fase del procedimiento se desahogó encontrándose la Legislatura en receso, tampoco debe perderse de vista que **dicho proceso legislativo, se insiste, inició dentro de un periodo ordinario, sin que el Pleno del Congreso, por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes, haya autorizado el trámite urgente de la iniciativa en los términos previstos en el citado artículo 117 reglamentario, caso en el que, como ya se explicó, se dispensa su remisión a comisiones para, en su lugar, discutirlo de inmediato una vez leído por primera ocasión ante la asamblea**.

"En esas condiciones, ni siquiera consta fehacientemente que los diecisiete diputados que votaron el proyecto, con excepción de quienes intervinieron en la elaboración del dictamen en comisiones, hayan tenido conocimiento suficiente de éste que los posibilitara para participar en la etapa deliberativa.

"De todo lo expuesto, se concluye que, en el caso en cuestión, las violaciones al procedimiento legislativo sí trascendieron de manera fundamental a la norma, provocando su inconstitucionalidad. …"

CUARTO.—**Existencia.** El objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar criterios discrepantes, a fin de procurar seguridad jurídica; por lo que, para determinar si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados, con el objeto de identificar si en algún aspecto de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones, si no necesariamente contradictorias, sí distintas y discrepantes. Al respecto, es de atenderse a la jurisprudencia 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN

EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza **cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones

de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

También debe observarse la tesis XLVII/2009, del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página sesenta y siete, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y **previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones**, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

Conforme a los criterios aquí reproducidos, para que exista la contradicción de criterios, es necesario que los órganos involucrados en los asuntos materia de la denuncia, hayan:

A. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,

B. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, es decir, que, aun sin valorar elementos de hecho idénticos, los órganos jurisdiccionales contendientes estudien la misma cuestión jurídica –el sentido de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general–, y que, a partir de ésta, arriben a decisiones encontradas; sin que sea obstáculo que los criterios jurídicos sobre un mismo punto de derecho no provengan del examen de los mismos elementos de hecho, sobre todo cuando se trate de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos contendientes, pues lo relevante es que las posturas de decisión sean opuestas, salvo cuando la variación o diferencia fáctica sea relevante e incida de manera determinante en los criterios sostenidos.

Así, si las cuestiones fácticas, aun siendo parecidas, influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, porque no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los órganos en contienda, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis, ello es viable cuando el criterio que prevalezca como jurisprudencia sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

Además, es pertinente destacar que es innecesario que los criterios divergentes estén plasmados en tesis redactadas y publicadas en términos de los artículos 218 a 220 de la Ley de Amparo, porque basta que se encuentren en las consideraciones de los asuntos sometidos al conocimiento de cada órgano contendiente de que se trata, al tenor de la jurisprudencia 94/2000, de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su*

Gaceta, Novena Época, Tomo XII, noviembre de dos mil, página trescientos diecinueve, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

Ahora, procede determinar los elementos fácticos y jurídicos que, en el caso, fueron considerados en las decisiones materia de esta contradicción de tesis, a saber:

A) Amparo en revisión ********, fallado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito:**

1. Por escrito presentado el veintiuno de agosto de dos mil quince, la quejosa promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos reclamados del Congreso y del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, consistentes en las tablas de valores unitarios de terrenos y construcciones contenidas en el Decreto 25062/LX/14, aplicable al ejercicio dos mil quince, correspondientes al Municipio de Guadalajara, Jalisco, como parte integrante del sistema normativo del impuesto predial contenido en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

2. El Juez Quinto de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco registró el asunto con el número ********** y, una vez agotado el trámite procesal respectivo, celebró la audiencia constitucional

y dictó la respectiva sentencia el treinta de septiembre de dos mil quince, en la que sobreseyó en el juicio.

3. Inconforme con dicha sentencia, la quejosa interpuso el recurso de revisión **********, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, quien dictó la ejecutoria correspondiente el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, en la que revocó la sentencia recurrida y negó la protección constitucional, con base en las consideraciones que, en lo que interesa, se sintetizan a continuación:

• Precisó que, a fin de verificar si el proceso legislativo se apegó a los principios democráticos que lo rigen, es suficiente que se corrobore que éste se realizó por los órganos constitucionalmente facultados para ello y que se cumplan los requisitos relativos a cada una de sus fases, las cuales se encuentran contenidas en la Constitución Estatal, en las normas secundarias y en la reglamentación aplicable.

• El hecho de que los legisladores hayan tenido poco tiempo para revisar los dictámenes propios de la iniciativa (pues no se cuenta con los acuses de recibo respectivos), no implica que no hayan estado en aptitud de discutir el asunto, pues, finalmente, dicha iniciativa fue sometida al Congreso Estatal y aprobada por los diputados respectivos; sobre todo porque si bien no se realizaron las lecturas correspondientes y se pasó de manera inmediata a la discusión, votación y aprobación, lo cierto es que ello obedeció a que hubo una dispensa en el trámite, por tratarse del procedimiento de obvia y urgente resolución, previsto en el artículo 36, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

• El vicio consistente en **la falta de motivación de la implementación de este procedimiento de obvia y urgente resolución, no es oponible a través del juicio de amparo indirecto**, porque esa posible irregularidad solamente causa afectación a los diputados que tienen intervención en su desarrollo, por ser los que deben contar con oportunidad de discutir los temas que consideren relevantes; máxime que si dichos legisladores cuentan con elementos para discutir y aprobar los decretos reclamados, la falta de motivación en la dispensa de la lectura del proyecto no trasciende al proceso legislativo, por estar cumplida la intención prevista por la norma.

• Las formalidades establecidas en los artículos 36, 161, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco deben entenderse dirigidas a beneficiar a los legisladores, no a los particulares, a quienes se les debe proteger con la aprobación de leyes o normas que se ajusten a la

Constitución Federal; de ahí que si sus derechos son respetados, resulta irrelevante la infracción a los derechos de los legisladores, pues esa circunstancia es insuficiente para echar abajo una ley que, conforme a su contenido, es constitucional.

B) Amparo en revisión ******** (cuaderno auxiliar **********), fallado por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito:**

1. Por escrito presentado el trece de abril de dos mil quince, la parte quejosa promovió juicio de amparo indirecto, en contra de los actos reclamados del Congreso y del gobernador del Estado de Baja California, consistentes en los artículos 4 y 5 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tijuana para el ejercicio dos mil quince, el Decreto 335 en el que se establecen las tablas de valores catastrales base del impuesto predial y el Decreto 199 para el otorgamiento de estímulos fiscales en contribuciones municipales (todos aplicados como fundamento del entero del impuesto predial).

2. El Juez Tercero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, registró el asunto con el número de expediente ********** y, una vez agotado el trámite respectivo, celebró la audiencia constitucional y dictó la sentencia respectiva el quince de julio de dos mil quince, en la que, en una parte, sobreseyó en el juicio, en otra, negó la protección constitucional y, en una diversa, concedió el amparo.

3. Inconforme con dicha sentencia, el quejoso interpuso el recurso de revisión **********, del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, el cual fue fallado por sentencia de cuatro de febrero de dos mil dieciséis, bajo el apoyo del Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur (expediente auxiliar **********), que modificó la sentencia recurrida, en una parte, sobreseyó en el juicio, en otra, negó el amparo y, en una más, concedió el amparo, con base en las consideraciones siguientes:

• En el proceso legislativo del que derivaron los ordenamientos reclamados **no se justificó la dispensa de los trámites reglamentarios (entrega previa de los dictámenes), pues no se sustentó en algún hecho o circunstancia específica, sino que, sin mayores argumentos, fue solicitada y, en la misma forma, se sometió a votación económica y se aprobó por la mayoría de los diputados**; violación que no puede considerarse

convalidada por el hecho de que la iniciativa fue aprobada por los diputados en Pleno.

• El hecho de que no se haya justificado la urgencia en la aprobación de las normas sometidas a la consideración del Congreso, específicamente de la dispensa de los trámites respectivos, contraviene los artículos 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 31 y 119 de la Constitución Estatal, pues no se demostró la necesidad de omitir esos trámites.

• La falta de justificación en la dispensa afecta la formación de la voluntad parlamentaria, ya que impide el debido curso de las etapas del dictamen y su discusión a que hacen referencia los artículos 29, fracciones I y II, de la Constitución Estatal y 116 al 159 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, pues no se puede tener certeza de que los diputados estuvieron en condiciones de discutir una norma de la que no tenían conocimiento con la anticipación requerida, al ser entregados los dictámenes el mismo día de su discusión y votación, sin contar con la oportunidad de asimilar su contenido y alcance.

C) Amparo en revisión ******** (cuaderno auxiliar **********), resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito:**

1. Por escrito presentado el veintidós de enero de dos mil trece, la parte quejosa promovió juicio de amparo indirecto en contra de los actos reclamados del Congreso y del gobernador del Estado de Tlaxcala, consistente en la Ley de Pensiones Civiles del Estado, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el uno de enero de dos mil trece.

2. El Juez Tercero de Distrito en el Estado de Tlaxcala registró el asunto con el número ********** y, sustanciado el juicio, celebró la audiencia constitucional y dictó la sentencia respectiva el cuatro de junio de dos mil trece, en la que sobreseyó en el juicio, en una parte, y, en otra, concedió la protección constitucional.

3. Inconforme con dicha sentencia, la quejosa interpuso el recurso de revisión ********** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito, que fue fallado por sentencia de seis de mayo de dos mil catorce, bajo el apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz

(expediente **********), en la que se modificó la sentencia recurrida y se concedió el amparo con base en las consideraciones siguientes:

• Los particulares están en aptitud de atacar la inobservancia de cualquier formalidad en el proceso legislativo, en la medida en que la legislación que les resulte aplicable debe provenir precisamente de un proceso que respete los principios que lo regulan; sin que sea **el derecho de los legisladores a participar en el proceso legislativo el que se tutela en el juicio de amparo**, sino la protección de una legislación que, producto de un procedimiento viciado y, por ende, inconstitucional, se haya aplicado a esos particulares, en razón de haberse impedido que todos los legisladores participaran en el debate de la normativa resultante.

• Si bien, dada la necesidad de emitir la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, la discusión de la iniciativa se llevó a cabo en una sesión extraordinaria convocada por la Comisión Permanente, **lo cierto es que no se puede decir que se llevó a cabo conforme al procedimiento de obvia y urgente resolución a que se refiere el artículo 117 del Reglamento Interior del Congreso del Estado, porque no se aprecia que el Pleno, por el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados presentes, haya autorizado ese procedimiento**.

• Por ende, no puede justificarse que se haya omitido remitir previamente los dictámenes respectivos a los legisladores, dado que, se insiste, no se motivó la instauración del indicado procedimiento de obvia y urgente resolución.

De los antecedentes y consideraciones sustentadas por cada uno de los órganos contendientes, se advierte que **existe la contradicción de tesis denunciada**, habida cuenta de que:

A. En los fallos dictados por los tribunales contendientes se abordó un mismo punto jurídico, a saber, si los particulares, a través del juicio de amparo, están en aptitud de combatir leyes o decretos locales, por virtud de vicios u omisión de trámites en su aprobación, específicamente, sin que se hubieren satisfecho las formalidades propias del procedimiento de obvia y urgente resolución establecido para la discusión de las iniciativas en los Congresos Locales –dispensa de trámites legislativos por urgencia–; o si se trata de omisiones irrelevantes, porque quedan subsanadas con la aprobación que de la iniciativa haga el Pleno del órgano legislativo.

B. Los órganos contendientes adoptaron posiciones opuestas, dado que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito

sostuvo que el incumplimiento de las formalidades relativas al procedimiento de obvia y urgente resolución sólo causa afectación a los legisladores que tienen intervención en su desarrollo, por lo que los gobernados no pueden oponer vicios mediante el juicio de amparo, máxime que las eventuales omisiones quedan subsanadas con la aprobación que de la iniciativa haga el Pleno del órgano legislativo; mientras que el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito), y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz (en apoyo del Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Sexto Circuito), reconocieron, aun de manera implícita, la legitimación de los gobernados para impugnar violaciones en ese procedimiento de obvia y urgente resolución, porque su desahogo afecta los principios de la democracia deliberativa sobre los cuales deben emitirse los actos del órgano legislativo que creó las normas cuya inconstitucionalidad se reclama.

Sin que sea óbice que el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur (en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito), al emitir su criterio, no haya hecho un análisis expreso sobre la legitimación de los gobernados para impugnar violaciones en ese procedimiento de obvia y urgente resolución; empero, al emitir la ejecutoria respectiva, procedió al análisis de los vicios atribuidos por la parte quejosa y, más aún, con base en ellos concedió el amparo, lo que revela que implícitamente consideró que estaba en aptitud de oponerlos y, en ese tenor, la divergencia de criterios que configura la existencia de la contradicción de tesis, conforme a la jurisprudencia 93/2006, del Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, julio de dos mil ocho, página cinco, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO.—De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos

similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

Además, no pasa inadvertido que los tribunales contendientes, para emitir su criterio, se fundamentaron en una normatividad diversa, a saber, la de Jalisco, la de Baja California y la de Tlaxcala, respectivamente; sin embargo, en los tres casos se analizaron planteamientos relativos a violaciones atribuidas al mismo procedimiento, esto es, el de obvia y urgente resolución para la discusión de las iniciativas de leyes y decretos en los Congresos Locales y, por ende, esa normatividad es de contenido coincidente, lo que basta para considerar existente la contradicción de tesis, conforme al criterio sustancial contenido en la tesis LXXIX/2015 (10a.), de esta Segunda Sala, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de dos mil quince, página mil ciento noventa y cuatro, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE POR EL HECHO DE QUE EN LAS SENTENCIAS CONTENDIENTES SE HUBIEREN APLICADO, RESPECTIVAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE NOVIEMBRE DE 2012 Y LA VIGENTE, SIEMPRE Y CUANDO LOS PRECEPTOS SEAN IGUALES O COINCIDENTES. La finalidad con que fue creada la contradicción de tesis radica, esencialmente, en preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que tiende a garantizar la seguridad jurídica. En esa línea de pensamiento, cuando se analicen las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y se advierta la particularidad de que aplicaron, respectivamente, la Ley Federal del Trabajo anterior a la reforma indicada y la vigente, esa sola circunstancia no da lugar a declararla

inexistente, siempre y cuando el examen de los preceptos aplicables para definir el criterio contradictorio arroje como resultado que, pese a la modificación legislativa, siguen manteniendo idéntico o coincidente contenido jurídico; de ahí que, en ese supuesto, lo conducente sea pronunciarse sobre el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia."

Así pues, sobre la base del estudio de las mismas cuestiones jurídicas, se configura la contradicción de criterios, **cuyo tema es determinar si los particulares, a través del juicio de amparo, están en aptitud de combatir leyes o decretos locales por virtud de vicios u omisión de trámites en su aprobación, específicamente sin que se hubieren satisfecho las formalidades propias del procedimiento de obvia y urgente resolución establecido para la discusión de las iniciativas en los Congresos Locales –dispensa de trámites legislativos por urgencia–; o si se trata de omisiones irrelevantes, porque quedan subsanadas con la aprobación que de la iniciativa haga el Pleno del órgano legislativo**. Punto de contradicción de tesis que se fija independientemente de los términos en que se hizo la denuncia de origen, al tenor de la tesis V/2016 (10a.), de esta Segunda Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 28, Tomo II, marzo de dos mil dieciséis, página mil doscientos noventa y dos, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."

Sin que pase inadvertida la jurisprudencia 19/2011, de esta Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de dos mil once, página setecientos cuatro, cuyo rubro es: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA. LA MOTIVACIÓN DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 75 BIS B DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA JUSTIFICA SU ACTUALIZACIÓN (REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 8 DE AGOSTO DE 2008).";[1] empero, no es factible considerar que este criterio constituye un pronunciamiento siquiera implícito de esta Segunda Sala sobre el tema que se ha fijado como materia de esta contradicción de tesis (si es factible combatir leyes locales a partir de vicios u omisión de trámites en su aprobación, específicamente sin que se hubieren satisfecho las formalidades propias del procedimiento de obvia y urgente resolución establecido para la discusión de las iniciativas en los Congresos Locales –dispensa de trámites legislativos por urgencia–; o si se trata de omisiones irrelevantes, porque quedan subsanadas con la aprobación que de la iniciativa haga el Pleno del órgano legislativo), dado que, del análisis integral del fallo dictado en la respectiva contradicción de tesis ********** de doce de enero de dos mil once, se aprecia que este tópico fue excluido del estudio respectivo, pues no existió diferencia de criterios al respecto, según se aprecia de la reproducción siguiente:

"… En el caso, a efecto de resolver sobre la existencia o no de la presente contradicción, a partir del examen de los criterios que quedaron reseñados en el capítulo que antecede, es pertinente identificar los temas que pudieran

[1] "De la motivación plasmada en la iniciativa de reforma al indicado precepto se justifica la dispensa de trámites legislativos por caso de urgencia a que se refieren los artículos 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, según las condiciones que para esos casos estableció el Pleno de este Alto Tribunal en las jurisprudencias P./J. 33/2007 y P./J. 36/2009, de rubros: 'PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).' y 'DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.'. Lo anterior es así, pues en ella se cumplieron los requisitos para justificar la dispensa referida, a saber: se expusieron razones objetivas orientadas a evidenciar que con motivo de los hechos materiales que imperaban en esa entidad, como la negativa situación financiera y jurídica por el dictado de sentencias que declararon la inconstitucionalidad del artículo 75 Bis B de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California, en contraste con la prevaleciente demanda de necesidades básicas, se generaba una condición de urgencia para su solución a través de la pronta aprobación de su reforma, concretamente la inmediata necesidad de captar recursos para el Municipio y el sostenimiento de un sistema contributivo legalmente válido, existiendo la relación medio-fin al darse una razonable coincidencia entre la contingencia jurídico-financiera y el remedio legislativo propuesto; sin que ello se tradujera en un acto atentatorio de los principios democráticos."

contribuir en su integración, derivado de su prevalencia en la solución de los asuntos del conocimiento de los Tribunales Colegiados contendientes, los que se reducen a determinar si:

"**1. La ausencia de motivación para la dispensa de trámites legislativos por causa de urgencia constituye un vicio en el procedimiento correspondiente que puede subsanarse con la aprobación de la iniciativa por el Pleno del órgano legislativo.**

"2. La motivación dispuesta en la iniciativa de reforma al artículo 75 Bis B de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California justificó o no la dispensa de trámites legislativos en su aprobación por causa de urgencia.

"Bajo esa disgregación temática, esta Segunda Sala encuentra que respecto al tópico descrito en el inciso 1) únicamente se pronunciaron el Tercero y Cuarto Tribunales Colegiados del Décimo Quinto Circuito, al resolver los recursos de revisión ********** y **********, respectivamente; de ahí que sea dable concluir, desde ahora, que por cuanto a éste **no existe contradicción** con el Quinto Tribunal Colegiado de ese Circuito, al no haberse ocupado de su tratamiento.

"Igual calificación, aunque por distintas razones, se impone extender por lo que toca a los restantes tribunales involucrados, pues si bien es cierto que, a través de los casos que les tocó conocer se les instó, entre otras cuestiones, a definir el alcance del vicio consistente en la ausencia de motivación para la dispensa de trámites legislativos por causa de urgencia, también lo es que en la solución de esa cuestión sólo acudió, en realidad, el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito en el amparo en revisión ********** quien, sobre el particular, determinó que se trataba de una irregularidad intrascendente que se subsanaba con la aprobación de la iniciativa por parte del Pleno del órgano legislativo.

"En cambio, lejos de verter una posición originaria o auténtica al respecto, el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, a través del recurso de revisión **********, declaró inoperantes los argumentos que en ese sentido había planteado la recurrente bajo la mera evocación de las tesis de jurisprudencia números P./J. 37/2009 y P./J. 37/2009, que a su parecer resolvían plenamente la cuestión.

"Por tanto, **ante la ausencia de un criterio particular desde el que pudiera cimentarse un punto contradictorio**, como requisito indispensable para la conformación de la contradicción que nos ocupa, es incuestionable que, como se anunciaba, ésta resulta **inexistente**. …"

Tampoco es óbice el hecho de que esta Segunda Sala, en sesiones de cuatro de mayo y cinco de octubre de dos mil dieciséis, haya declarado inexistente las contradicciones de tesis ********** y **********, respectivamente, en las que se analizaron asuntos en los que se opusieron vicios a las dispensas de trámite legislativo. Sin embargo, a diferencia de aquellas contradicciones, en la que aquí se analiza existe pronunciamiento expreso o implícito de los tribunales contendientes, al menos en una parte de las ejecutorias que emitieron, en cuanto a la legitimación de los particulares –o sólo de los legisladores– para hacer valer violaciones al procedimiento de obvia y urgente resolución, lo que basta para que se configure una oposición de criterios al respecto. Es ilustrativa al respecto, la tesis XLIX/2006, del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de dos mil seis, página doce, cuyo contenido es el siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.—El procedimiento de fijación de jurisprudencia firme vía contradicción de tesis tiene una finalidad clara y esencial: unificar criterios en aras de la seguridad jurídica. Así, para uniformar la interpretación del orden jurídico nacional son de tomarse en cuenta todos los razonamientos vertidos por los órganos jurisdiccionales contendientes a lo largo de la parte considerativa de sus sentencias, sean constitutivos de la decisión final –el o los puntos resolutivos– o resulten añadidos prescindibles, vinculados indirecta o marginalmente con la cuestión concreta que debe decidirse, pues en ambos casos se está frente a la posición que asume un órgano jurisdiccional ante determinada cuestión jurídica y de la que cabe presumir que seguirá sosteniendo en el futuro. En efecto, en el procedimiento de contradicción de tesis no se decide si una sentencia es congruente con las pretensiones de las partes ni si en la relación entre sus consideraciones y la decisión final hubo exceso o defecto, pues no es un recurso, sino que su función es unificar la interpretación jurídica a fin de eliminar la coexistencia de opiniones diferentes respecto de la forma en la que debe interpretarse o aplicarse una norma legal, y obtener un solo criterio válido, pues su teleología es garantizar la seguridad jurídica. En congruencia con lo anterior, se concluye que para satisfacer esa finalidad, en el procedimiento de contradicción de tesis no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de 'a mayor abundamiento' pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales y sean la posición que un Tribunal Colegiado de Circuito adopta frente a ciertos problemas jurídicos que, presumiblemente, sostendrá en lo futuro."

QUINTO.—**Estudio.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se desarrolla.

El artículo 107, fracción I, párrafo primero, de la Constitución Federal establece que: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser **titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo**, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, **ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico**.", mientras que el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo dice que tiene el carácter de quejoso "… quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."; de lo que se infiere que el ejercicio de la acción constitucional está reservado únicamente a quienes resienten un perjuicio jurídicamente relevante con motivo de un acto de autoridad, es decir, una afectación directa o indirecta en un derecho que faculta a su titular para acudir ante el órgano jurisdiccional correspondiente demandando que esa transgresión cese.

Así pues, este principio de instancia de parte agraviada rige todas las etapas del juicio de amparo y, en ese tenor, si bien se vincula con la procedencia –pues la ausencia de agravio conlleva la falta de interés para acudir a la instancia constitucional–, lo cierto es que, superado ese presupuesto, dicho principio sigue irradiando en relación con las violaciones que se opongan para demostrar que un acto es transgresor de derechos fundamentales.

En efecto, el artículo 108 de la Ley de Amparo, en sus fracciones III, IV, VI y VIII, dispone:

"**Artículo 108.** La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará:

"…

"III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos del Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de

las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, **únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios**;

"IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame; …

"VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o. de esta ley, contengan los derechos humanos y las garantías **cuya violación se reclame**; …

"VIII. Los conceptos de **violación**."

Del precepto reproducido se aprecia que los vicios de inconstitucionalidad que se opongan para atacar la norma o acto reclamado deben vincularse con un derecho fundamental que resulte transgredido, desde luego, en perjuicio del amparista; es decir, el concepto de violación que se plantee debe basarse en una irregularidad que afecte alguna prerrogativa de la que sea titular el particular, pues si éste ataca una situación que en nada repercute en su situación, ese vicio, independientemente de que exista o no, no podrá considerarse violatorio de los derechos fundamentales del indicado particular y, por ende, deberá declararse inoperante por intrascendente.

Ahora, del propio artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo se infiere la posibilidad de que las normas generales se combatan por su propio contenido o por virtud de su proceso de formación al que se atribuyan vicios propios; lo que revela que esas normas pueden reclamarse en dos aspectos, a saber:

- En cuanto a su aspecto formal, vinculado con su proceso de formación.

- En cuanto a su aspecto material, vinculado con su contenido.

Es ilustrativa la parte conducente de la tesis CX/2004, de esta Segunda Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de dos mil cinco, página seiscientos cuatro, que dice:

"CONSTITUCIONALIDAD FORMAL. NO PUEDE PLANTEARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CONTRA LEYES RESPECTO DE ACTOS DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE NO AFECTAN LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO.—La constitucionalidad formal de un ordenamiento legal implica la exposición de vicios en el proceso legislativo que lo originó, a diferencia de la constitucionalidad material que significa la atribución de los vicios propios de los

preceptos legales que afectan desde su sola vigencia o por virtud de un acto concreto de aplicación a los particulares. En ese tenor, si el gobernado impugna conjuntamente diversas disposiciones legales, por la estrecha relación que guardan entre sí, puede combatir su constitucionalidad formal en los aspectos generales que involucran a toda la ley y, por ende, a los artículos reclamados, así como los aspectos particulares del proceso legislativo en cuanto a estos últimos, pero no otros tópicos específicos del mismo proceso que atañen a diferentes preceptos no señalados como actos destacados en la demanda de garantías, pues al no formar parte de la impugnación sistemática ni haberse individualizado en su perjuicio, carecería de legitimación para solicitar su inconstitucionalidad. Lo anterior obedece a que no debe confundirse la impugnación total de una ley con su constitucionalidad formal en aspectos generales, que incluyen a los preceptos que contiene, porque en el primer supuesto el quejoso sólo puede controvertir las porciones normativas aplicadas en su perjuicio o en las cuales se ubica, pero no todo el ordenamiento legal, mientras que en el segundo, un solo precepto de aquél, o varios, dan lugar a cuestionar el proceso legislativo en sus generalidades o particularidades relacionadas con estos preceptos, sin que pueda impugnar aspectos específicos de ese proceso vinculados a otros preceptos."

Para el caso concreto, adquiere relevancia la inconstitucionalidad formal, esto es, aquella que atribuye irregularidades en el proceso de formación de la norma, la cual, tratándose de leyes, puede basarse en una transgresión directa a los artículos 71[2] y 72[3] de la Constitución Federal (que regulan la

[2] "**Artículo 71.** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
"I. Al presidente de la República;
"II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
"III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
"IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.
"La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.
"El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su Origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara Revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas.
"No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución."
[3] "**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

iniciativa y formación de las leyes) o, en su defecto, de los derechos previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, por no ajustarse, en su creación, a las formalidades que establece la normatividad secundaria correspondiente, ya sea federal o local (Constituciones, leyes y reglamentos).

"A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su Origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

"B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su Origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la Cámara de Origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

"C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su Origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, (sic) y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara Revisora. Si por esta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

"Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

"D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

"E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara Revisora, la nueva discusión de la Cámara de su Origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su Origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara Revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su Origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara Revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

"F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

"G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su Origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

"H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

En efecto, en virtud del sistema federal coexisten y tienen competencia sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio dos fuentes de autoridad, una central (poderes federales) y otra local, que se la da a sí misma una entidad (Estado libre y soberano). Y aunque la Constitución hace referencia a Estados libres y soberanos, también se encarga de facultar a los poderes federales para intervenir en la vida institucional de las entidades y, al mismo tiempo, establece prohibiciones, inhibiciones y obligaciones; esto es, la función de gobernar ha sido confiada por la Carta Magna a dos órdenes interrelacionados que, aunque realizan una función de cogobierno, en gran medida subsisten y actúan con independencia, a partir de la existencia de Constituciones Locales que, en diferente plano, establecen la naturaleza y la forma de las relaciones de sometimiento, enmarcan la actuación de las autoridades y pugnan por hacer operante el principio de seguridad jurídica.

Así, la Constitución Federal reconoce al Congreso de la Unión como el encargado de la facultad legislativa; mientras que, para las entidades federativas, son las Legislaturas Locales las titulares de esa facultad, para lo cual, deberá emitirse la normatividad secundaria (Constituciones, leyes y reglamentos) que establezca los procesos de creación de las disposiciones de carácter general que rijan en cada caso, según se infiere de los artículos 72, primer párrafo y 116, párrafo primero, fracción II, último párrafo, de la Ley Fundamental, que dicen:

"**Artículo 72.** Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones: (se reproduce)."

"**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión Dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

"I (sic). El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

"Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente."

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: …

"II. …

"Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso. …"

Y, en ese tenor, se insiste, es factible atacar una ley o decreto por contravenir los artículos 14 y 16 constitucionales, específicamente, por vicios en su proceso de creación frente a las formalidades que la normatividad secundaria correspondiente prevé. Empero, debe reiterarse que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agraviada, los vicios que se expongan contra ese proceso de creación deben repercutir en un derecho que tutele al amparista o que tenga alguna repercusión en su esfera de derechos –directa o indirectamente–, toda vez que sólo así el estudio respectivo estará justificado, pues, en el caso de ser fundado, podría considerarse una transgresión de derechos fundamentales del quejoso susceptible de restituirse conforme a la mecánica que establece el artículo 78 de la Ley de Amparo, que dice:

"**Artículo 78.** Cuando el acto reclamado sea una norma general la sentencia deberá determinar si es constitucional, o si debe considerarse inconstitucional.

"Si se declara la inconstitucionalidad de la norma general impugnada, los efectos se extenderán a todas aquellas normas y actos cuya validez dependa de la propia norma invalidada. **Dichos efectos se traducirán en la inaplicación únicamente respecto del quejoso**.

"El órgano jurisdiccional de amparo podrá especificar qué medidas adicionales a la inaplicación deberán adoptarse para restablecer al quejoso en el pleno goce del derecho violado."

Ciertamente, la norma reproducida parte de los efectos restitutorios del juicio de amparo que, ante la declaración de inconstitucionalidad de una norma, provoca que sea desincorporada de la situación del quejoso –precisamente para que no siga afectándolo–, lo que revela que el vicio que eventualmente dé lugar a esa declaración, debe repercutir en la situación del amparista, pues, de lo contrario, es decir, de no repercutir en su situación, no podrá considerarse una violación de derechos en su contra que amerite siquiera el estudio del planteamiento y, menos aún, un pronunciamiento de inconstitucionalidad.

Pues bien, dentro de la regulación de los procesos legislativos, existe una tendencia de las normatividades secundarias para establecer un procedimiento de urgente y obvia resolución, que constituye un mecanismo para dar trámite ágil y expedito a un asunto mediante la dispensa de algún trámite legislativo derivado de la existencia de determinados hechos que generen una condición de apremio en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Al respecto, sirven para efectos ilustrativos las normatividades que dieron lugar a los criterios en contienda, a saber:

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco

"**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente: …

"V. Proponer a la asamblea, el orden que corresponda a los asuntos que se presenten en las sesiones, señalando la distribución de los asuntos que se agenden en la misma, para que lo apruebe o lo modifique. **En casos de obvia y urgente resolución** en los que el Congreso del Estado tenga que tomar alguna determinación, el presidente a propuesta de alguno de los diputados, **puede modificar el orden de los asuntos o dispensar lecturas**, previa aprobación de la asamblea."

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California

"**Artículo 31.** En los casos de **urgencia notoria** calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede **dispensar los trámites reglamentarios** para la aprobación de las leyes y decretos."

"**Artículo 119.** Sólo podrá **dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa** o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de **urgente y de obvia resolución**, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios co-

rrespondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos.

"No podrá dispensarse el trámite a comisiones de ninguna cuenta pública."

Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala

"**Artículo 117.** En los casos de urgencia, cuando se evidencie que se encuentra en riesgo la estabilidad política, económica y social del Estado y sean **de obvia y urgente resolución** o que esté por concluir algún periodo de sesiones, calificado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, podrá el Pleno dar curso a las iniciativas y ponerlas a discusión **inmediatamente después de su lectura**.

"Sólo en estos casos podrá ser dispensado el requisito de turno a comisión para dictamen."

Como se ve, estas disposiciones prevén el procedimiento de urgente y obvia resolución, por virtud del cual, en la etapa de discusión y aprobación de las iniciativas, se dispensan algunos trámites –como lo son las lecturas o el turno a comisiones–, sujetándolo a algunas formalidades, a saber:

a) En el caso de Jalisco, debe existir una propuesta de alguno de los diputados al presidente (con base en razones objetivas), quien debe contar con la previa aprobación de la asamblea –con la finalidad de dispensar lecturas–.

b) En el caso de Baja California, debe mediar una decisión del Pleno del Congreso por mayoría simple y en votación económica, sobre hechos que revelen objetivamente la condición de urgencia –para omitir el turno a la comisión competente para dictamen–.

c) En el caso de Tlaxcala, debe existir el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes –a efecto de que el Pleno ponga a discusión la iniciativa inmediatamente después de su lectura, sin turnarla a comisión para dictamen–.

Así pues, es evidente que el procedimiento de urgente y obvia resolución es atinente a la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto, que se refiere a cuando un proyecto se declara suficientemente discutido en lo general y en lo particular, por lo que el Pleno del Congreso respectivo procede a votarlo y, de resultar aprobada la ley o decreto de que se trate, se turna al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el medio de difusión oficial que corresponda.

Destacadas las notas esenciales del procedimiento de obvia y urgente resolución, se sostiene que sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

En efecto, por virtud de la democracia representativa adquieren relevancia no sólo las decisiones adoptadas por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino también porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías políticas, como de las minorías políticas. Siendo que es precisamente la naturaleza representativa de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo –y a la necesidad de imponer su respeto–. Así, el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios y, en ese tenor, el procedimiento legislativo debe proteger el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final.

En esa virtud, el procedimiento de urgente y obvia resolución de naturaleza esencialmente política, se vincula con los principios propios de la dimensión deliberativa de la democracia representativa, por lo que debe resguardar la libertad de expresión de los parlamentarios y su derecho al voto y, sobre todo, los derechos de las minorías legislativas; de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo; para lo cual, es necesario que sus formalidades sean respetadas, a efecto de garantizar que las fuerzas políticas con representación parlamentaria participen en el proceso de discusión, votación y aprobación en condiciones de efectiva información, igualdad y libertad.

De conformidad con lo hasta aquí expuesto, esta Segunda Sala considera que las irregularidades que eventualmente pudieran actualizarse en ese procedimiento de obvia y urgente resolución, sólo pueden afectar ese principio de democracia deliberativa que, desde luego, no tutela a los particulares, sino que está dirigido a proteger a los grupos parlamentarios.

Ciertamente, el incumplimiento de las formalidades que la normatividad secundaria prevé en el procedimiento en comento sólo puede generar afectación a los legisladores que deben intervenir en él, porque son ellos quienes tienen la oportunidad de participar en la etapa de discusión de manera oportuna, informada y libre, y, por tanto, son ellos los que, en su caso, podrían oponer una defensa al respecto, esto es, cuando consideren que la deliberación, en

la forma en que se realizó –bajo la dispensa de lecturas o de turno a comisiones para dictamen–, no les permitió participar oportuna, informada y libremente en la discusión de la ley o decreto de que se trate y, por ende, la aprobación respectiva resulta viciada (desde luego, a través del procedimiento constitucional que corresponda).

En cambio, por lo que hace a los particulares, esta Segunda Sala considera que esas potenciales irregularidades en el procedimiento de urgente y obvia resolución no tienen un impacto tal que pueda redundar en los derechos de debido proceso y legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal ni, por ende, provocan la invalidez de la norma emitida.

En efecto, la posibilidad de participar de manera informada, igualitaria y libre en la discusión y votación de las leyes y los decretos y, en ese tenor, de intervenir en la aprobación conforme al procedimiento que la normatividad aplicable establece, constituye un tema que sólo interesa a los legisladores; mientras que los particulares ninguna injerencia tienen en esa situación, es decir, en nada les afecta los términos en que se desarrollaron las formalidades para decidir sustanciar el procedimiento de urgente y obvia resolución, pues, se insiste, esto sólo concierne a los parlamentarios que son los que, en su caso, resentirán la dispensa de los trámites respectivos y, más aún, podrían considerar mermada su oportunidad de participar en el debate (por ejemplo, por no estar debidamente informados, por no habérseles permitido intervenir de manera igualitaria y libre, por no habérseles permitido expresar su voto, etcétera).

Por el contrario, las irregularidades que pudieran acontecer en la tramitación del procedimiento sumario en comento, no generan afectación a algún derecho que repercuta o trascienda en la esfera de los particulares, dado que se trata de un mecanismo cuya única finalidad es facilitar el análisis y aprobación de los proyectos, por lo que, respecto de éstos, basta que se hayan respetado las reglas de votación y aprobación de la ley o decreto de que se trate por parte del órgano legislativo –lo que constituye el fin último buscado por la iniciativa–, para considerar que su situación no se vio trastocada.

No pasa inadvertido que el Tribunal Pleno ha emitido diversos fallos en los que ha analizado el procedimiento de urgente y obvia resolución correspondiente a diversas Legislaturas, a saber:

• Acción de inconstitucionalidad 9/2005, promovida por el Partido Revolucionario Institucional, fallada el trece de junio de dos mil cinco, respecto de la legislación de Aguascalientes.

• Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, promovidas por los diputados de la Décima Octava Legislatura del

Estado de Baja California y Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo, falladas el cuatro de enero de dos mil siete, que dio lugar a la jurisprudencia 33/2007, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página mil quinientos veinticuatro, que dice:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).—El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

• Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, promovidas por los diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, falladas el veinte de noviembre de dos mil ocho, y que dio lugar a la jurisprudencia 36/2009, del Tribunal Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página mil ciento nueve, que dice:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.—El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica

del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

Y la jurisprudencia 37/2009, del Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página mil ciento diez, que dice:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.—La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo."

Sin embargo, estos precedentes fueron emitidos en un medio de control constitucional diverso (acción de inconstitucionalidad), en el cual los grupos parlamentarios están en aptitud de defender los principios que los rigen y, más aún, la litis respectiva fue abordada y resuelta precisamente con base en éstos, en específico, el principio de deliberación parlamentaria conforme al cual, como se ha apuntado, se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad; sobre lo cual, por cierto, no existe interés alguno de los particulares, por lo que es evidente que, cuando éstos acudan al juicio de amparo a reclamar alguna disposición de carácter general, no estarán en aptitud de plantear vicios u omisión de trámites y formalidades propias del procedimiento de obvia y urgente resolución establecido para la discusión de las iniciativas en los Congresos Locales.

En mérito de lo razonado, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. Si bien es factible impugnar una ley o decreto por contravenir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades que la normativa secundaria correspondiente prevé, lo cierto es que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agraviada, los vicios que se expongan contra ese proceso deben repercutir en un derecho que tutele al quejoso o que tenga alguna afectación en su esfera de derechos –directa o indirectamente–, toda vez que sólo así el estudio respectivo y una eventual sentencia protectora podrán justificarse. Ahora, tratándose del procedimiento de urgente y obvia resolución –que implica la dispensa de trámites en la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto–, sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública. En ese tenor, como ese principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios, es evidente que al reclamarse leyes o decretos, las eventuales irregularidades en ese procedimiento no tienen un impacto que pueda redundar en los derechos al debido proceso y de legalidad reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por ende, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los órganos contendientes; envíense la jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para efectos de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro Javier Laynez Potisek emitió su voto en contra. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprima la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aisladas 2a. LXXIX/2015 (10a.) y 2a. V/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de agosto de 2015 a las 10:30 horas y del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE URGENTE RESOLUCIÓN. LOS VICIOS EN SUS FORMALIDADES NO SON OPONIBLES EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN PLANTEADOS EN EL JUICIO DE AMPARO. Si bien es factible impugnar una ley o decreto por contravenir los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente por vicios en el proceso de su creación frente a las formalidades que la normativa secundaria correspondiente prevé, lo cierto es que, por virtud de la irradiación del principio de instancia de parte agraviada, los vicios que se expongan contra ese proceso deben repercutir en un derecho que tutele al quejoso o que tenga alguna afectación en su esfera de derechos –directa o indirectamente–, toda vez que sólo así el estudio respectivo y una eventual sentencia protectora podrán justificarse. Ahora, tratándose del procedimiento de urgente y obvia resolución –que implica la dispensa de trámites en la etapa de discusión y aprobación de una ley o decreto–, sus violaciones sólo pueden abordarse desde la consideración del principio de deliberación parlamentaria, conforme al cual se pugna por el derecho de participación de las fuerzas políticas con representación en condiciones de igualdad y libertad, es decir, de que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender

su opinión en un contexto de deliberación pública. En ese tenor, como ese principio no tutela a los particulares, sino a los grupos parlamentarios, es evidente que al reclamarse leyes o decretos, las eventuales irregularidades en ese procedimiento no tienen un impacto que pueda redundar en los derechos al debido proceso y de legalidad reconocidos por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal y, por ende, no son oponibles en los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo.

2a./J. 133/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 105/2017. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. 23 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Javier Laynez Potisek. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretaria: Iveth López Vergara.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión 616/2015, el sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, al resolver el amparo en revisión 559/2015 (cuaderno auxiliar 992/2015) y el diverso sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión 254/2013 (cuaderno auxiliar 136/2014).

Tesis de jurisprudencia 133/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de septiembre de dos mil diecisiete.

Nota: De la sentencia que recayó al amparo en revisión 254/2013 (expediente auxiliar 136/2014), resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, derivaron las tesis de jurisprudencia (IV Región)2o. J/1 (10a.) y (IV Región)2o. J/4 (10a.), de títulos y subtítulos: "DEMOCRACIA DELIBERATIVA. CUANDO EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE UNA LEY GENERAL, EL ÓRGANO LEGISLATIVO COMETE VIOLACIONES QUE TRANSGREDEN DICHO PRINCIPIO, ÉSTAS PUEDEN REPARARSE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL VULNERAR LA APLICACIÓN DE ESA NORMA LOS DERECHOS HUMANOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD." y "LEGITIMACIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO. LA TIENE EL GOBERNADO PARA RECLAMAR POR ESTA VÍA VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL.", publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas y del viernes 17 de octubre de 2014 a las 12:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 10, Tomo III, septiembre de 2014, página 2152 y 11, Tomo III, octubre de 2014, página 2459, respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO PRONUNCIADAS BAJO LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE. PARA SU DESAHOGO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 412/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS QUINTO Y PRIMERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO, Y QUINTO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 7 DE JUNIO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. AUSENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: JORGE ROBERTO ORDÓÑEZ ESCOBAR.

III. Competencia

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta denuncia de contradicción de tesis. Ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que los tribunales contendientes pertenecen a diferentes Circuitos y el tema sobre el que versa la posible contradicción corresponde a la materia administrativa, en la cual, esta Segunda Sala se encuentra especializada.

IV. Legitimación

La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues en el caso fue realizada por los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

V. Criterios contendientes

Con la finalidad de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, es

conveniente precisar el origen de los asuntos que originaron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos.

A. Tribunales que sostienen la aplicación de la Ley de Amparo sobre el Código Federal de Procedimientos Civiles

• Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Recurso de queja 270/2016.

El Tribunal Colegiado determinó que tanto el desahogo como la integración de las pruebas periciales en el incidente de ejecución de las sentencias de amparo deben hacerse conforme a lo establecido en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo vigente. Para sostener este criterio expuso los siguientes razonamientos:

"… la Jueza de Distrito estableció que la sustanciación del incidente innominado, en cuanto a la prueba pericial ofrecida por la parte quejosa, se rige por las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, lo que es jurídicamente incorrecto, como se demostrará, a más que de hecho dicha juzgadora tampoco atendió las reglas que dijo eran aplicables, ya que de los dictámenes de los peritos se advierte que son discrepantes, en cuyo caso, como la propia juzgadora a quo lo precisó, debía solicitarse el dictamen de un perito tercero en discordia, lo que no realizó, empero, ello es irrelevante, ya que, como se destacó, a criterio de este Tribunal Colegiado durante el desahogo de la prueba pericial en el incidente innominado en la etapa de cumplimiento de sentencia de amparo, no son aplicables las reglas del referido código, sino las previstas en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo.

"En efecto, de la interpretación teleológica, armónica y sistemática de los referidos artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, en atención a su finalidad como principios reguladores del sistema de pruebas en materia de amparo, se refieren a un sentido amplio, es decir, al conjunto de actos a través de los que se desenvuelve todo el proceso jurisdiccional, lo que incluye los actos tendentes al cumplimiento de la sentencia concesoria del amparo, entre los que se encuentra el incidente innominado a que se refiere el cuarto párrafo del artículo 193 de la referida ley, cuya resolución interlocutoria se recurre; por tanto, las reglas para la prueba pericial a que se refieren dichos numerales, también son aplicables a tal incidencia acontecida en la etapa de cumplimiento de la ejecutoria de amparo, contrario a lo que estimó la Jueza de Distrito.

"Ello es así, en razón de que el carácter supletorio de una ley funciona como sistema de integración, entre otras cosas, para resolver los problemas de lagunas en la ley suplida, lo que no acontece en el caso, dado que los artículos 119 y 120 sí contemplan la prueba pericial y su forma de desahogarse, por lo que en el caso, no resultan aplicables las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, como estimó la Jueza a quo, pese a que existe disposición expresa en la Ley de Amparo sobre la supletoriedad, en el artículo 2o., el cual remite al Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que, se insiste, en el caso éste no resulta aplicable en cuanto a la procedencia de prueba pericial, su forma de desahogarse e integrarse.

"Por tanto, dada la forma en que se tramitó el asunto, debe ordenarse la reposición del procedimiento, pues la actuación equivocada a que se hizo referencia, de la Jueza de Distrito en el trámite del incidente innominado en ejecución de sentencia de amparo, impidió que se generaran las condiciones necesarias que posibilitaran la correcta preparación y desahogo de la prueba pericial ofrecida por el quejoso en tal incidente.

"Lo que sin duda trascendió al resultado de la sentencia interlocutoria recurrida, pues como se destacó, por un lado, el perito del quejoso determinó una cantidad a pagar, el diestro (sic) de las autoridades responsables estableció otra diferente, en tanto que la Jueza de Distrito consideró que le correspondía al quejoso un monto mucho menor y diferente a lo dictaminado por cada uno de los peritos.

"Situación que genera que de momento no se tengan los elementos suficientes para analizar la litis del referido incidente innominado de mérito, ni los agravios expuestos por el quejoso y recurrente, pues ciertamente es necesario el desahogo de la prueba pericial contable, mediante la cual, el perito oficial que designe la juzgadora de distrito, y los que en su caso designen las partes, deberán aportar los elementos técnicos suficientes para fijar la cantidad que le corresponde al quejoso con motivo de la concesión del amparo, en los términos establecidos en la ejecutoria de la revisión principal 351/2015, de este Tribunal Colegiado, y no como lo determinó la juzgadora de distrito, desde la fecha del cese hasta el día en que se le pague al quejoso.

"En consecuencia, se revoca la sentencia recurrida y ordenar (sic) la reposición del procedimiento en el incidente innominado tramitado en la etapa de cumplimiento de la sentencia del amparo del juicio de amparo indirecto 2410/2014 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, para el efecto de que la Jueza de Distrito prepare y desahogue la prueba pericial ofrecida por el quejoso en los

términos de la Ley de Amparo, pues en el caso no son aplicables supletoriamente las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles que aplicó."

• Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Recurso de queja 242/2015.

El Tribunal Colegiado sostuvo que en el desahogo de la prueba pericial en el incidente innominado en el que se tramita la ejecución de una sentencia de amparo, no son aplicables las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles. El criterio empleado para sostener esta postura quedó plasmado en la siguiente tesis aislada:

"PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE INNOMINADO TRAMITADO EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. EN SU DESAHOGO SON INAPLICABLES LAS REGLAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Conforme al artículo 196 de la Ley de Amparo, el juzgador de esa materia tiene la obligación de asegurarse que los fallos protectores estén debidamente cumplidos, esto es, sin excesos ni defectos, para lo cual tiene las más amplias facultades para recabar los medios de convicción que considere pertinentes; de ahí que el incidente innominado tramitado en la etapa de ejecución de una sentencia, a efecto de precisar las obligaciones de las autoridades responsables vinculadas al referido acatamiento, está permeado por las mismas características. En consecuencia, en el desahogo de la prueba pericial en dicho incidente, son inaplicables las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, pues su contenido evidencia que existen cuando menos dos elementos que no resultan acordes con el esquema de ejecución de los fallos en amparo, como: a) deben ser las partes las que ofrezcan la prueba y el consecuente cuestionario; y, b) su desahogo, obligatoriamente, es colegiado. Lo anterior es así, porque esas reglas impedirían que el Juez de Distrito, oficiosamente, ordene el desahogo de la pericial, además de que la obligación de que éste sea colegiado, constituiría un obstáculo al momento de establecer si la ejecutoria se cumplió o no."[1]

B. Tribunales que sostienen la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles sobre la Ley de Amparo.

• Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. Recurso de queja 36/2016.

[1] Tesis aislada, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2116, III.1o.A.7 K (10a.).

El Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja 36/2016, determinó que en el incidente de liquidación de juicio de amparo era aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, y emitió la siguiente tesis aislada:

"INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA EN EL AMPARO. PARA EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Tratándose del incidente de liquidación de sentencia son inaplicables las reglas establecidas en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo para el ofrecimiento y desahogo de la prueba pericial, ya que únicamente la regulan durante la tramitación del juicio y hasta antes de que se dicte sentencia, esto es, cuando las partes tienen la carga de demostrar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto, según sea el caso, no así las actuaciones tendientes a su cumplimiento. Es por ello que, ante la falta de disposición expresa en cuanto a la forma de ofrecer y desahogar la prueba pericial en un incidente de liquidación de sentencia, debe estarse al Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en términos de su artículo 2o., sin que ello implique el rompimiento del equilibrio procesal, toda vez que de conformidad con el artículo 145 del citado código, la prueba pericial se integra con el dictamen rendido por cada una de las partes, es decir, se trata de una prueba colegiada. Además, tampoco se obstaculiza el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, pues en el supuesto de que las partes no nombren a sus peritos, el tribunal lo hará de oficio, en términos del diverso artículo 146 de la referida legislación adjetiva y, en el caso de que los nombrados por las partes no se presenten, no acepten el cargo o no rindan su dictamen, el tribunal designará otros de oficio, de conformidad con el diverso numeral 147."[2]

• Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Recurso de queja 130/2004.

El Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja 130/2004, determinó que el desahogo de la prueba pericial en el incidente innominado dentro de un juicio de amparo debe regirse de manera supletoria por lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Este razonamiento quedó plasmado en la siguiente tesis aislada:

"INCIDENTE INNOMINADO EN EL AMPARO. PARA EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO

[2] Tesis aislada, Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2745, VI.3o.A.9 K (10a.).

FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.—El artículo 2o., último párrafo, de la Ley de Amparo regula la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles para el caso de la falta de disposición expresa. Por otra parte, el numeral 151 de la ley señalada en primer término, establece las reglas que deben observarse para el ofrecimiento de la prueba pericial dentro del juicio de amparo. Por tanto, si dicho artículo regula, de manera destacada, el ofrecimiento, admisión, preparación, desahogo, e incluso, la valoración de la prueba pericial, únicamente dentro del juicio de amparo, en un orden lógico puede inferirse que dichas reglas no pueden ser aplicadas para el incidente innominado que se tramita respecto del cumplimiento de una sentencia de amparo, dado que, éste no tiene por objeto determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino hacer cumplir la decisión adoptada por el órgano jurisdiccional federal. Atento a lo anterior, ante la falta de reglamentación de la prueba pericial en la Ley de Amparo con relación a los incidentes innominados, lo conducente es acudir a la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles."[3]

• El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa. Recurso de queja 1017/2003.

El Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de queja 1017/2003, determinó que en el cumplimiento de las sentencias de amparo no existía la obligación de acatar las reglas establecidas en el artículo 151 de la Ley de Amparo abrogada, respecto del desahogo de las pruebas periciales. Dicho criterio quedó sustentado en la siguiente tesis aislada:

"CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. EL JUEZ FEDERAL NO ESTÁ OBLIGADO A OBSERVAR LAS REGLAS PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 151 DE LA LEY DE LA MATERIA, PARA EL DESAHOGO DE LAS PRUEBAS TESTIMONIAL Y PERICIAL, EN CASO DE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ORDENE SUSTANCIAR UN INCIDENTE INNOMINADO PARA DETERMINAR CUESTIONES RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO PROTECTOR.—La etapa del juicio de amparo en la que la parte quejosa debe acreditar la inconstitucionalidad del acto reclamado y la autoridad responsable tiene la carga de probar su constitucionalidad, conforme al artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispone su artículo 2o., concluye al dictarse la sentencia que resuelve la controversia sometida a consideración

[3] Tesis aislada, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, abril de 2005, página 1415, I.5o.A.5 K.

del Juez Federal, de tal suerte que si se actúa dentro del procedimiento de ejecución de la sentencia protectora, en cumplimiento a lo resuelto por el Máximo Tribunal del país al resolver un incidente de inejecución, en el que ordena abrir un incidente innominado con el fin de determinar si existe imposibilidad material o jurídica para cumplir dicha sentencia, o bien, definir si de efectuarse su ejecución se afecta gravemente a la sociedad o a terceros en mayor proporción que los beneficios económicos que pudiera obtener el quejoso, es de inferirse que no existe obligación de acatar las reglas establecidas en el artículo 151 de la Ley de Amparo, respecto del desahogo de las pruebas testimonial y pericial, debido a que el incidente no tiene como objeto determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, sino hacer cumplir la decisión adoptada por el órgano jurisdiccional federal, por ser de orden público; aspecto que de ningún modo implica inequidad procesal en perjuicio de las partes, en atención a la finalidad que se persigue con la sustanciación del incidente."[4]

VI. Existencia de la contradicción

Esta Segunda Sala estima que **sí existe la contradicción de criterios**, pero únicamente entre algunos de los Tribunales Colegiados contendientes.

Por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Tercer Circuito, resolvieron que no es necesario aplicar supletoriamente las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles para el desahogo de la prueba pericial en un incidente innominado abierto dentro de la etapa de cumplimiento de la sentencia de amparo, argumentando que la Ley de Amparo **vigente** contiene disposiciones que regulan suficientemente el desahogo de la prueba.

Por otro lado, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito resolvió que, ante la falta de disposición expresa en la Ley de Amparo **vigente** sobre cómo debe ofrecerse y desahogarse la prueba pericial en un incidente de liquidación de sentencia, sí es aplicable de forma supletoria lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como se observa, los tribunales referidos se pronunciaron sobre un mismo punto de derecho, al analizar la aplicación supletoria del Código Fede-

[4] Tesis aislada, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, página 1706, I.7o.A.76 K.

ral de Procedimientos Civiles en el ofrecimiento y desahogo de la prueba pericial en el incidente innominado abierto dentro de la etapa de cumplimiento de la sentencia de amparo, y llegaron a conclusiones opuestas. Es pertinente resaltar que los tribunales que sostienen la no aplicación supletoria del ordenamiento procesal federal analizaron el contenido de la Ley de Amparo vigente. Esta precisión es relevante, porque uno de los cambios entre el ordenamiento vigente y el abrogado no existía una regulación expresa sobre los incidentes en la tramitación del juicio de amparo, y dado que el supuesto que se analiza en esta contradicción es la forma en la debe ofrecerse y desahogarse una prueba pericial en un incidente innominado abierto en la etapa de cumplimiento, esta distinción afecta la resolución a la que se llegue. Por tanto, la contradicción de tesis no se traba respecto de los criterios sostenidos por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pues sus pronunciamientos ocurrieron durante la vigencia de la Ley de Amparo abrogada el 2 de abril del año 2013.

De este modo, el punto de contradicción radica en determinar, si en el desahogo de una prueba pericial, dentro de un incidente innominado tramitado en la etapa de ejecución de una sentencia de amparo, es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, o bien, si su desahogo debe regirse por lo dispuesto en la Ley de Amparo vigente.

VII. Estudio de fondo

Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que se exponen a continuación:

En primer lugar, resulta pertinente resaltar que en la Ley de Amparo vigente se establece que el Código Federal de Procedimientos Civiles es aplicable de forma supletoria a falta de disposición expresa, de tal forma que hay que delimitar la forma en la opera esta supletoriedad en el supuesto que nos ocupa.

Esta Segunda Sala ha sostenido, de manera reiterada,[5] que la aplicación supletoria de una ley respecto de otra opera cuando es necesario integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren

[5] Jurisprudencia, Décima Época, 2a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, 2a./J. 34/2013 (10a.).

con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad, es necesario que:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

En ese sentido, esta Suprema Corte ha sostenido que la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en una instancia constitucional procede en el caso de que existan instituciones no establecidas en la ley a suplir, y que éstas sean necesarias para que el juzgador pueda solucionar el conflicto planteado y que no generen contradicciones con el conjunto de normas cuyas lagunas debe llenar, pues debe ser congruente con los principios de los procesos que reglamenta.[6]

En el caso que se nos presenta **no se actualizan las condiciones necesarias para que aplique la supletoriedad del ordenamiento procesal civil**. En primer lugar, es necesario señalar que en la Ley de Amparo vigente, el legislador introdujo en los artículos 66 y 67,[7] un procedimiento

[6] Este criterio fue sostenido por la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 396/94, y fue adoptado por la Primera Sala, al resolver el recurso de reclamación 8/2010-CA, derivado del incidente de nulidad de notificaciones de la controversia constitucional 62/2009. A continuación, se muestran los datos de localización de las tesis aisladas que emanaron de estos asuntos: Tesis aislada, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1867, 1a. LXVI/2010.
Tesis aislada, Novena Época, Segunda, Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, agosto de 1995, página 279, 2a. LXXII/95.

[7] "**Artículo 66.** En los juicios de amparo se sustanciarán en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, las cuestiones a que se refiere expresamente esta ley y las que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan durante el procedimiento. El órgano jurisdiccional

específico conforme al cual deben desarrollarse los incidentes a los que se refieren la propia ley, dentro de los cuales se encuentra el incidente innominado en la etapa de cumplimiento. Sin embargo, en este procedimiento el legislador no previó expresamente conforme a qué reglas deben desahogarse las pruebas de estos incidentes, entre las cuales se incluye la pericial; por tanto, es necesario colmar ese vacío legislativo a través de un ejercicio interpretativo.

Para cumplir con el objetivo referido, también es preciso señalar que el legislador otorgó al Juez de amparo la labor de regir el procedimiento de cumplimiento de las sentencias de amparo, al ser ésta una cuestión de orden público. Lo anterior revela la existencia de un principio propio de esta etapa del juicio, el cual consiste en que las actuaciones ya no quedan a voluntad de las partes, sino que es el juzgador quien debe actuar sin que sea necesaria la intervención de éstas en el impulso procesal del cumplimiento del fallo. Por tanto, las actuaciones y recursos que se tramiten en esta etapa deben ser adecuadas y pertinentes para lograr que el acatamiento de la sentencia sea de forma oficiosa, pronta y precisa.

Tomando en cuenta lo anterior, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia ya ha reconocido, al resolver el incidente de cumplimiento sustituto 2/2016,[8] que el desahogo de la prueba pericial dentro del incidente innominado tramitado durante el cumplimiento de la sentencia de amparo debe regirse por la Ley de Amparo y no así por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En dicho asunto, el Tribunal Pleno llegó a tal determinación, al considerar, en principio, que para la sustanciación del incidente innominado el Juez de Distrito debe atender lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo vigente, porque el cumplimiento sustituto de la ejecutoria de amparo

---

determinará, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para resolverlo en la sentencia."

"**Artículo 67.** En el escrito con el cual se inicia el incidente deberán ofrecerse las pruebas en que se funde. Se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes. Atendiendo a la naturaleza del caso, el órgano jurisdiccional determinará si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

"Transcurrido el plazo anterior, dentro de los tres días siguientes se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y, en su caso, se dictará la resolución correspondiente."

[8] Fallado el 11 de julio de 2016, con una votación de 8 votos a favor, y los votos en contra de los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández.

es una derivación de la propia sentencia. Además, se señaló que la prueba pericial es una institución que se encuentra suficientemente reglamentada en la Ley de Amparo y, por tanto, es esa legislación la que debe regir su ofrecimiento y desahogo; sin que para el caso deba atenderse a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Para fortalecer ese pronunciamiento, es necesario exponer los procedimientos de desahogo de la prueba pericial contenidos en la Ley de Amparo, y en el ordenamiento civil para determinar cuál de ellos es el ordenamiento que rige en el cumplimiento de las sentencias de amparo:

Ley de Amparo vigente	Código Federal de Procedimientos Civiles
"**Artículo 119.** Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia constitucional, salvo que esta ley disponga otra cosa. "La documental podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado. "Las pruebas testimonial, pericial, inspección judicial o cualquier otra que amerite desahogo posterior, deberán ofrecerse a más tardar, cinco días hábiles antes de la audiencia constitucional, sin contar el del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia. "Este plazo no podrá ampliarse con motivo del diferimiento de la audiencia constitucional, salvo que se trate	"**Artículo 146.** La parte que desee rendir prueba pericial, deberá promoverla dentro de los diez primeros días del término ordinario o del extraordinario, o en su caso, por medio de un escrito en que formulará las preguntas o precisará los puntos sobre que debe versar; hará la designación del perito de su parte, y propondrá un tercero para el caso de desacuerdo. "El tribunal concederá, a las demás partes, el término de cinco días para que adicionen el cuestionario con lo que les interese, previniéndolas, que, en el mismo término, nombren el perito que les corresponda, y manifiesten si están o no conformes con que se tenga como perito tercero al propuesto por el promovente. "Si, pasados los cinco días, no hicieren las demás partes el nombramiento que les corresponde, ni manifestaren estar conformes con la proposición del perito tercero, el

de probar o desvirtuar hechos que no hayan podido ser conocidos por las partes con la oportunidad legal suficiente para ofrecerlas en el plazo referido, por causas no imputables a su descuido o negligencia dentro del procedimiento. En estos casos, el plazo para el ofrecimiento de tales pruebas será el señalado para la audiencia constitucional, tomando como indicador la nueva fecha señalada para la audiencia.

"Para el ofrecimiento de las pruebas testimonial, pericial o inspección judicial, se deberán exhibir original y copias para cada una de las partes de los interrogatorios al tenor de los cuales deberán ser examinados los testigos, proporcionando el nombre y en su caso el domicilio cuando no los pueda presentar; el cuestionario para los peritos o de los puntos sobre los que deba versar la inspección. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho.

"Cuando falten total o parcialmente las copias a que se refiere el párrafo anterior, se requerirá al oferente para que las presente dentro del plazo de tres días; si no las exhibiere, se tendrá por no ofrecida la prueba. ..."

"**Artículo 120.** Al admitirse la prueba pericial, se hará la designación de un perito o de los que estime convenientes para la práctica de la diligencia, sin perjuicio de que cada parte pueda designar a uno para que se asocie al nombrado por el órgano tribunal, de oficio, hará el o los nombramientos pertinentes, observándose lo dispuesto en la parte final del artículo 145, en su caso."

"**Artículo 152.** Rendidos los dictámenes, dentro de los tres días siguientes del últimamente presentado, los examinará el tribunal, y, si discordaren en alguno o algunos de los puntos esenciales sobre que debe versar el parecer pericial, mandará, de oficio, que, por notificación personal, se hagan del conocimiento del perito tercero, entregándole las copias de ellos, y previniéndole que, dentro del término que le señale, rinda el suyo. Si el término fijado no bastare, el tribunal podrá acordar, a petición del perito, que se le amplíe. El perito tercero no está obligado a adoptar alguna de las opiniones de los otros peritos."

jurisdiccional o rinda dictamen por separado, designación que deberá hacer dentro de los tres días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto admisorio de la prueba.

"Los peritos no son recusables, pero el nombrado por el órgano jurisdiccional de amparo deberá excusarse de dictaminar cuando exista alguna de las causas de impedimento a que se refiere el artículo 51 de esta ley. Al aceptar su nombramiento manifestará bajo protesta de decir verdad que no se encuentra en la hipótesis de esos impedimentos."

La diferencia sustancial en el desahogo de la prueba en la Ley de Amparo y el código referido radica en que en las primeras las partes no están obligadas a designar un perito de su parte, sino que el Juez de amparo es el que designa necesaria e inmediatamente un perito oficial al que pueden adherirse, sin perjuicio de que también nombren uno por su parte. Mientras que en el ordenamiento civil, las partes son las que tienen la obligación de designar a su perito y sólo en caso de que los dictámenes sean discordantes, el Juez puede nombrar a un perito tercero. Si el objetivo es que el cumplimiento del fallo sea lo más rápido posible, el ordenamiento civil generaría obstáculos procesales para lograr dicho fin, lo que lo hace incompatible con la etapa de cumplimiento de las sentencias de amparo y los principios que rigen esta etapa: oficiosidad, celeridad y orden público.

No se debe perder de vista, que el cumplimiento de la ejecutoria de amparo es una derivación de la propia sentencia, por lo que su acatamiento debe tener plena eficacia. Para lograr lo anterior, es necesario atender a los procedimientos previstos en la Constitución y regulados en la Ley de Amparo, pues resultaría inadmisible que la parte quejosa se vea privada de los mecanismos previstos en estos ordenamientos para que las sentencias de amparo se cumplan de forma oficiosa.

Si bien no existe una regulación expresa sobre cómo deben desahogarse las pruebas periciales en los incidentes abiertos durante la etapa de cumplimiento de la sentencia de amparo, no hay razón jurídica que permita sostener que la reglamentación contemplada en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, no son aplicables para el supuesto referido.

En consecuencia, y conforme a las consideraciones anteriores, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, es el siguiente:

PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO PRONUNCIADAS BAJO LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE. PARA SU DESAHOGO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El cumplimiento de las sentencias de amparo es una cuestión de orden público, por lo que en el desarrollo de esta etapa, el Juez debe regir el procedimiento y asegurarse de que el acatamiento del fallo constitucional sea de forma oficiosa, pronta y precisa. Por ello, como el procedimiento de desahogo de la prueba pericial previsto en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, está suficientemente reglamentado para lograr el cumplimiento en esos términos, no es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser incompatible con los principios que rigen la fase de acatamiento de las sentencias de amparo.

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—No existe la contradicción de tesis entre el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Tercer Circuito y el sostenido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis entre el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, conforme a la tesis expuesta en el último apartado de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese la jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; remítanse la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la Ley de Amparo; y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek (ponente), José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente el Ministro Eduardo Medina Mora I.

En términos de lo dispuesto en el Acuerdo SGA/MFEN/2663/2016, de la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se publica la siguiente versión pública.

Nota: Las tesis aisladas VI.3o.A.9 K (10a.) y III.1o.A.7 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. LXVI/2010, 2a. LXXII/95 y 2a./J. 34/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas con los rubros y el título y subtítulo: "SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CASOS EN QUE PROCEDE.", "AMPARO. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES." y "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.", respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO PRONUNCIADAS BAJO LA LEY DE LA MATERIA VIGENTE. PARA SU DESAHOGO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. El cumplimiento de las sentencias de

amparo es una cuestión de orden público, por lo que en el desarrollo de esta etapa, el Juez debe regir el procedimiento y asegurarse de que el acatamiento del fallo constitucional sea de forma oficiosa, pronta y precisa. Por ello, como el procedimiento de desahogo de la prueba pericial previsto en los artículos 119 y 120 de la Ley de Amparo, está suficientemente reglamentado para lograr el cumplimiento en esos términos, no es aplicable supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, al ser incompatible con los principios que rigen la fase de acatamiento de las sentencias de amparo.

2a./J. 102/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 412/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Primero, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Tercero en Materia Administrativa del Sexto Circuito, y Quinto y Séptimo, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 7 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Jorge Roberto Ordóñez Escobar.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis III.1o.A.7 K (10a.), de título y subtítulo: "PRUEBA PERICIAL EN EL INCIDENTE INNOMINADO TRAMITADO EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. EN SU DESAHOGO SON INAPLICABLES LAS REGLAS DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2116, y

Tesis VI.3o.A.9 K (10a.), de título y subtítulo: "INCIDENTE DE LIQUIDACIÓN DE SENTENCIA EN EL AMPARO. PARA EL DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo IV, septiembre de 2016, página 2745, y

El sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la queja 270/2016.

Tesis de jurisprudencia 102/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de julio de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 6 de octubre de 2017 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 9 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

QUEJA EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO, POR ALGUNA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 310/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEXTO EN MATERIA PENAL Y DÉCIMO SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO, AMBOS DEL PRIMER CIRCUITO, Y PRIMERO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO. 9 DE AGOSTO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO EMMANUEL MUÑOZ ACEVEDO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios, sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito, cuya materia corresponde a su especialidad.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, al haber sido formulada por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Las consideraciones esenciales de los criterios que se denuncian como opositores, son las (sic) siguientes:

I. Recurso de queja **********. El **Sexto Tribunal** Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en sesión de doce de febrero de dos mil quince, determinó en lo que interesa, lo siguiente:

• En principio, el órgano colegiado sostuvo que el recurso de queja interpuesto por el subprocurador fiscal federal de Amparos de la Procuradu-

ría Fiscal de la Federación, *señalado como autoridad responsable*, **es improcedente**.

Lo anterior, toda vez que si bien conforme al artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, el recurso de queja procede contra la admisión total o parcial de la demanda de amparo, lo cierto es "**que tal determinación debe causar agravio al recurrente**".

• En el caso, el hecho de que el Juez de Distrito haya admitido la demanda de amparo, en la cual se señaló como autoridad responsable a la procuraduría recurrente "**no tiene trascendencia para la procedencia del recurso de queja, toda vez que esa actuación no es irreparable ya que será el Juez de Amparo quien se pronuncie en torno a si le asiste o no el carácter de autoridad responsable**".

Habida cuenta que únicamente constan en el expediente los argumentos plasmados en el escrito inicial de demanda y las pruebas que se acompañan a ésta "**en consecuencia, el Juez a quo no está en aptitud de desechar la demanda de amparo respecto de esa autoridad bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, ya que en esa etapa no es evidente, claro y fehaciente, pues se requerirá hacer un análisis profundo para determinar que no le asiste el carácter de autoridad responsable**", estudio que es propio de la sentencia que resuelva el juicio o en el transcurso del procedimiento; máxime que no existe criterio definido por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a que tratándose del acto que reclama el quejoso en su demanda, la Procuraduría Fiscal de la Federación no tiene el carácter de autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo.

• Además, la designación de autoridades responsables por parte de los quejosos no está supeditada a si tienen o no facultades para emitir el acto reclamado; por lo que, corresponde a la autoridad de control constitucional, tomando en cuenta el informe justificado respectivo, determinar si le es atribuible o no la emisión o ejecución del acto.

En tal virtud "**debe determinarse improcedente el recurso de queja que hizo valer la autoridad responsable**", esto es, por el Procurador Fiscal de la Federación.

II. Recurso de queja **********. El **Sexto Tribunal** Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en sentencia de veintiocho de abril de dos mil dieciséis, resolvió lo siguiente:

• En principio, el Tribunal Colegiado de Circuito determinó que el recurso de queja interpuesto por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales de la Procuraduría General de la República, *señalada como autoridad responsable*, **es improcedente**.

Lo anterior, toda vez que si bien conforme al artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, el recurso de queja procede contra la admisión total o parcial de la demanda de amparo, lo cierto es "**que tal determinación debe causar agravio al recurrente**".

• En el caso a examen, el hecho de que el Juez de Distrito haya admitido la demanda de amparo en la que se tuvo como autoridad responsable a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales de la Procuraduría General de la República –autoridad que considera que en la especie la parte quejosa carece de interés jurídico– "**no tiene trascendencia para la procedencia del recurso de queja, ya que esa actuación (auto admisorio) no es irreparable, toda vez que la falta de interés legítimo o jurídico, se puede acreditar durante el procedimiento e incluso en la audiencia constitucional**".

De ahí que la determinación relativa a definir si en el caso concreto la quejosa cuenta o no con interés jurídico o legítimo para promover el juicio de amparo "**no es posible ni factible analizarse en el auto de admisión de la demanda de amparo, pues, la ausencia de ese interés no es de constatación inmediata**", es decir, no es notorio e indudable que carezca de éste para acudir al amparo, en razón de que para llegar a esa conclusión, *debe llevarse a cabo un examen más acucioso una vez que el juzgador cuente con todos los elementos que han aportado las partes para pronunc*iarse respecto de dicha cuestión.

• Máxime que la admisión de la demanda no impide que con posterioridad el juzgador lleve a cabo el estudio correspondiente respecto de las causales de improcedencia que llegaren a demostrarse en el momento procesal oportuno, pues durante la tramitación del juicio de amparo pueden aportarse pruebas idóneas para ello.

En esa tesitura, puede inferirse que en el presente caso no se actualizan los extremos previstos por el artículo 113 de la Ley de Amparo, toda vez que la falta de interés legítimo o jurídico de la parte quejosa, no puede considerarse como un motivo manifiesto e indudable de improcedencia del juicio de amparo, pues el solicitante de amparo, de conformidad con los numerales 119 y 123 de la Ley de Amparo, puede acreditar durante el procedimiento e

incluso en la audiencia constitucional, su interés con base en las pruebas que para tal efecto ofrezca y en su caso, exhiba y, por consiguiente, la procedencia del juicio constitucional.

• Por las consideraciones anteriores "**debe determinarse improcedente el recurso de queja que hizo valer la autoridad responsable**" agente del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales de la Procuraduría General de la República.

Los anteriores razonamientos dieron origen a la tesis I.6o.P.10 K (10a.), que es del tenor siguiente:

"RECURSO DE QUEJA EN AMPARO INDIRECTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL PROMOVIDO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, CONTRA EL AUTO QUE ADMITE LA DEMANDA DE AMPARO. Si bien es cierto que conforme al precepto mencionado, el recurso de queja en amparo indirecto procede contra la admisión total o parcial de la demanda de amparo, **también lo es que cuando lo promueve la autoridad señalada como responsable, dicho medio de impugnación es improcedente**, ya que el referido auto admisorio no tiene trascendencia para la procedencia del recurso de queja, **toda vez que esa actuación no irroga agravio alguno a la autoridad responsable recurrente, en virtud de que será el Juez de control constitucional, en el dictado de la sentencia, quien se pronuncie en torno a las causales de improcedencia del juicio**."[1]

III. Recurso de queja **********. El **Primer Tribunal** Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito dictó sentencia el doce de febrero de dos mil quince en la que estableció, sustancialmente, lo siguiente:

• En principio, sostuvo que era competente para conocer y resolver del presente recurso de queja conforme a los artículos 97, fracción I, inciso a), "**por tratarse de un recurso de queja interpuesto contra resolución dictada por un Juez de Distrito ... que admitió una demanda de amparo indirecto**" y que fue interpuesto en tiempo y forma.

---

[1] Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, Tomo IV, agosto de 2016, página 2690, Décima Época. Esta tesis se publicó el viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Precisado lo anterior, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró que el recurso era **infundado**, ya que la lectura integral de la demanda de amparo pone de manifiesto que el acto reclamado lo es el acuerdo de veintinueve de mayo de dos mil catorce, contenido en el oficio ********** a través del cual se instauró al quejoso "**procedimiento de remoción en términos del artículo 74 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República**"; al determinarse la existencia de presuntas conductas irregulares de carácter administrativo en su contra.

• En la inteligencia de que el quejoso, tanto en la demanda como en la aclaración a ésta, refirió que causó alta en la Procuraduría General de la República de manera formal con las atribuciones, funciones y responsabilidades inherentes al puesto de agente del Ministerio Público de la Federación, encontrándose actualmente adscrito a la Delegación Estatal en Michoacán –con sede en Morelia–.

De lo hasta aquí relatado se aprecia, por un lado, que opuestamente a lo señalado por la inconforme, en el caso no se reclamó la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ni de su reglamento, como incorrectamente se señala en el ocurso de agravios.

• Y por otro, que como consecuencia del inicio del procedimiento administrativo de remoción se reclama, además, la orden para que el quejoso deje de desempeñar temporalmente sus funciones como agente del Ministerio Público de la Federación y, consecuencia de ello, la retención de los haberes que, por el desempeño de dicho puesto percibe; lo anterior, de acuerdo a lo que postula el artículo 74, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Entonces, si bien el procedimiento administrativo de remoción –cuyo acuerdo de inicio se reclamó a través del juicio de amparo indirecto– se está tramitando en el Distrito Federal –ahora Ciudad de México– y, por ende, ciertamente el quejoso ********** tendrá que comparecer ante aquella autoridad en defensa de sus derechos "**lo cierto es que cualquier resolución que se pronuncie en dicho procedimiento administrativo deberá ejecutarse en Morelia, Michoacán**", en virtud de que actualmente está desarrollando las funciones inherentes al mencionado puesto pero adscrito a la Delegación Estatal en Michoacán de la Procuraduría General de la República.

• En ese contexto, es inconcuso que al margen de que la tramitación del procedimiento administrativo de remoción se esté llevando a cabo en el

Distrito Federal –ahora Ciudad de México– "**la ejecución de la suspensión en el desempeño de las funciones correspondientes al puesto de agente del Ministerio Público de la Federación será en el lugar en el que actualmente se encuentra adscrito**", esto es, en la Delegación Estatal en Michoacán de la Procuraduría General de la República, que tiene su sede en Morelia.

De ahí que –contrariamente a lo que sostiene la autoridad inconforme– es al (sic) Juez de Distrito con residencia en la citada ciudad a quien toca conocer del juicio de amparo indirecto; "**pues no obstante dicho quejoso tendrá que comparecer en defensa de sus intereses al procedimiento de remoción; los efectos de cualquier resolución ahí pronunciada –como se dijo– tendrán ejecución en el lugar donde aquél se encuentra desempeñando el cargo de agente del Ministerio Público Federal; que lo es en Morelia, Michoacán**".

• En consecuencia, al existir disposición expresa en la Ley de Amparo respecto a qué juzgador es el que ha de conocer del juicio de amparo; devienen irrelevantes los criterios con base en los cuales la disidente pretende sean remitidos los autos al Juez de Distrito –en turno– en Materia Administrativa en el Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, de ahí que resulte **infundado** el recurso intentado.

III. Recurso de queja **********. El **Décimo Segundo Tribunal** Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, dictó sentencia el doce de septiembre de dos mil catorce en la que estableció, sustancialmente, lo siguiente:

• En principio, sostuvo que era competente para conocer del recurso de queja de conformidad con lo previsto en el artículo 97, fracción I, inciso a); "**en virtud de que se recurre el acuerdo dictado por el Juez Cuarto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal, a través del cual admitió la demanda de amparo**", aunado a que fue interpuesto en tiempo y forma.

• Precisado lo anterior, manifestó que eran **inoperantes** los agravios expuestos por la autoridad recurrente, toda vez que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 54/2012 (10a.), sostuvo que el "**auto inicial de trámite de la demanda de amparo no es la actuación procesal oportuna para analizar si el acto reclamado proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo**".

En ese orden de ideas, lo procedente es declarar **infundado el recurso de queja**, habida cuenta que se controvierte el auto de tres de julio de dos

mil catorce, en el que el Juez Cuarto de Distrito en Materia de Trabajo en el Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, admitió la demanda planteada por el quejoso, en contra de actos del director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, consistentes en la orden de emisión del oficio número ********** de seis de junio de dos mil catorce, como primer acto de aplicación del artículo 152 de la Ley del Seguro Social de mil novecientos setenta y tres; asimismo, reclamó la creación, aprobación, promulgación, refrendo y publicación de dicho artículo, señalando como autoridades responsables entre otras, al Congreso de la Unión.

• Es así, pues como se ha razonado "**el auto de admisión no es el momento procesal oportuno para analizar si el acto de aplicación reclamado proviene o no, de una autoridad para efectos del juicio de amparo**" y, por ende, no es jurídicamente válido hacer un análisis de la naturaleza jurídica del acto que se atribuye al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social "**para determinar si es o no una autoridad para efectos del juicio de amparo, pues ello, no constituye un motivo notorio, indudable y manifiesto de improcedencia, sino un tema que debe ser valorado al dictarse la sentencia constitucional**".

Luego, al no ser el auto inicial de admisión, el momento procesal oportuno para analizar si el acto proviene de una autoridad para efectos del juicio de amparo, *resulta inoperante el agravio vertido por el recurrente y, por ello, infundado este medio de impugnación*.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En principio, resulta oportuno puntualizar que el objeto de resolución de una contradicción de tesis consiste en unificar los criterios contendientes, a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica. Así, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos–.

A partir de los diversos criterios que ha emitido esta Suprema Corte, es posible concluir que las siguientes características deben analizarse para poder arribar a una conclusión en torno a la existencia de la contradicción de tesis:

I. No es necesario que los criterios que se estiman discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero **es esencial que estudien la**

misma cuestión jurídica, y que a partir de ésta, **arriben a decisiones encontradas**.[2]

II. Que los tribunales contendientes hayan resuelto una cuestión litigiosa, en la cual se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un proceso interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que éste fuese y al efecto, arribaron a soluciones distintas.

III. Que entre los ejercicios interpretativos **exista al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico**, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

IV. Que de los anteriores elementos se pueda formular una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

V. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es obstáculo para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia.[3]

---

[2] Véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial P./J. 72/2010 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7; tesis aislada P. XLVII/2009 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67; y, tesis aislada P. V/2011 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7.

[3] Véase la tesis aislada P. L/94 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35; de igual manera, véanse los siguientes criterios: tesis jurisprudencial 1a./J. 129/2004 de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE

A partir de los anteriores lineamientos, es dable sostener que en la especie **existe la contradicción de tesis denunciada**, pues como se ha reseñado, al resolver los recursos de queja ********** y **********, el **Sexto Tribunal** Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito estimó que el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, es improcedente cuando es promovido por la autoridad señalada como responsable.

Lo anterior, pues a su consideración, el auto admisorio de la demanda de amparo no tiene trascendencia para la procedencia del recurso de queja "**toda vez que esa actuación no irroga agravio alguno a la autoridad responsable recurrente, en virtud de que será el Juez de control constitucional, en el dictado de la sentencia, quien se pronuncie en torno a las causales de improcedencia del juicio**".

En tanto que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver los recursos de queja ********** y **********, respectivamente, consideraron procedente el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, cuando es promovido por una autoridad que tiene el carácter de responsable.

En ese contexto, se colige que la contradicción de criterios denunciada **es existente**, pues como se ha precisado, mientras que para el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, **el recurso de queja** previsto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, **resulta improcedente cuando es promovido por la autoridad señalada como responsable** –al no generarle perjuicio alguno la admisión de la demanda de amparo–, en cambio, para los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y Décimo Segundo en

---

REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93; tesis jurisprudencial P./J. 27/2001 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77; tesis jurisprudencial 2a./J. 94/2000 de esta Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, noviembre de 2000, página 319.

Materia de Trabajo del Primer Circuito, **sí resulta procedente ese medio de defensa cuando es interpuesto por la autoridad responsable**.

Por ende, si al menos una parte del razonamiento en el que la interpretación realizada en los citados criterios, **giró en torno a un mismo tipo de problema jurídico** –a saber, la procedencia del recurso de queja cuando es promovido por las autoridades señaladas como responsables contra el auto por el cual se admite a trámite una demanda de amparo– y, al respecto, arribaron **a conclusiones disímiles**, es dable colegir que **se actualiza la contradicción de tesis denunciada**.

No resulta óbice a lo anterior que los Tribunales Colegiados Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito y Décimo Segundo en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al emitir sus fallos, *no desarrollaron razonamientos por los cuales estimaron que era procedente el recurso de queja*, pues debe tenerse en cuenta que, de lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis *se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios* entre órganos jurisdiccionales terminales, al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por este Alto Tribunal que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva.

Para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos "**sino también cuando alguno de ellos *sea implícito*, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso**", pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento.

Sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal "**fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales *pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición***".

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 93/2006, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO."[4]

Atendiendo a lo anterior, el punto de contradicción de tesis que debe dilucidar esta Segunda Sala, consiste en determinar si es procedente el recurso de queja, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, cuando es interpuesto por las autoridades señaladas como responsables.

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Para determinar el criterio que debe prevaler con carácter de jurisprudencia, es oportuno señalar que este Alto Tribunal ha sostenido que, atendiendo al sistema que rige en materia impugnativa en el juicio de amparo, el recurso de queja se encuentra reservado para aquellas determinaciones que, dictadas durante la sustanciación del juicio de amparo "**no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar daño o perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva**", habida cuenta que "**el fin** (de incorporar dicho medio de defensa) **es que el trámite del recurso que se interpusiera contra las determinaciones dictadas en el juicio de garantías fuera rápido y breve, para no entorpecer su tramitación**".

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 97, fracción I, inciso a), de la ley de la materia, prevé lo siguiente:

"**Artículo 97.** El recurso de queja **procede**:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"**a) Las que admitan total o parcialmente**, desechen o tengan por no presentada **una demanda de amparo o su ampliación**."

Como se aprecia de la literalidad del precepto jurídico en cita, procede el recurso de queja, entre otros supuestos, contra las resoluciones que admitan, ya total, ya parcialmente, las demandas de amparo. Siendo que el texto

[4] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, página 5, Novena Época.

del referido artículo *no hace referencia alguna a que esa procedibilidad se encuentre reservada para aquellas partes en el juicio de amparo que no tengan el carácter de autoridades responsables*; por el contrario, la procedibilidad del aludido medio de defensa se encuentra referida, únicamente, a que se interponga, entre otros supuestos, contra las resoluciones admisorias de la demanda de amparo –siendo éste el elemento de juridicidad indispensable para la procedencia del recurso–.

A pesar de lo anterior, a juicio de uno de los tribunales contendientes, la improcedencia de la queja, en tratándose de las autoridades recurrentes que tengan el carácter de responsables, deriva del hecho de que el auto admisorio de la demanda de amparo "**no tiene trascendencia para la procedencia del recurso de queja, toda vez que esa actuación no irroga agravio alguno a la autoridad responsable recurrente, en virtud de que *será el Juez de Control constitucional, en el dictado de la sentencia, quien se pronuncie en torno a las causales de improcedencia del juicio***".

En efecto, al resolver el recurso de queja ********** el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, determinó que el auto de admisión de la demanda de amparo "**no tiene trascendencia para la procedencia del recurso de queja, ya que esa actuación no es irreparable, *toda vez que la falta de interés legítimo o jurídico*** (que adujo la autoridad recurrente en sus agravios), ***se puede acreditar durante el procedimiento e incluso en la audiencia constitucional***"; de ahí que la determinación relativa a definir si en el caso concreto la quejosa cuenta con interés jurídico o legítimo para promover el juicio de amparo "**no es posible ni factible analizarse en el auto de admisión de la demanda de amparo**", por lo que "**debe determinarse improcedente el recurso de queja que hizo valer la autoridad responsable**".

Asimismo, al resolver el diverso recurso de queja **********, dicho órgano colegiado precisó que, en la especie, el auto admisorio de la demanda de amparo "**no tiene trascendencia para la procedencia del recurso de queja, toda vez que esa actuación no es irreparable ya que será el Juez de Amparo quien se pronuncie en torno a si le asiste o no el carácter de autoridad responsable**"; de ahí que el Juez de Distrito no está en aptitud de desechar la demanda de amparo, bajo el argumento de que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia "**ya que en esa etapa** (en la admisión de la demanda) **no es evidente, claro y fehaciente** (si las autoridades a quienes se les imputan los actos reclamados son verdaderamente las responsables), **pues se requerirá hacer un análisis profundo para determinar que no le asiste el carácter de autoridad responsable**", en tal

virtud, "**debe determinarse improcedente el recurso de queja que hizo valer la autoridad responsable**".

A juicio de esta Segunda Sala, el aludido entendimiento de la procedibilidad del recurso de queja resulta desacertado, pues en principio, las cuestiones relativas *a los méritos de los agravios* que se expresen en el recurso de queja, para demostrar la improcedencia notoria y manifiesta del juicio de amparo –como lo es la falta de interés legítimo o la ausencia de responsabilidad alguna por parte de la autoridad respecto de los actos reclamados por la parte quejosa–, desde luego, no son susceptibles de concebirse como elementos o requisitos de procedibilidad del recurso, pues éstos, indefectiblemente, atañen al examen del fondo de tal medio de defensa –en donde, precisamente, se dilucidará si existe o no una causa de improcedencia notoria y manifiesta en el juicio que impida la admisión de la demanda de amparo–.

Es decir, el hecho de que las autoridades señaladas como responsables interpongan el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, con base en planteamientos o agravios que pretendan demostrar causales de improcedencia *que no sean susceptibles de analizarse al momento de admitirse la demanda de amparo* –es decir, que no tengan el carácter de notorias y manifiestas, al requerirse de mayores elementos jurídicos para emitir el pronunciamiento respectivo–, *de manera alguna conlleva que, por ese solo hecho, deba declararse improcedente la queja*, sino que en todo caso, implica que dichos planteamientos *sean declarados como infundados al momento de resolver el recurso*, por no versar sobre elementos de juridicidad que puedan y deban servir como parámetro al Juez Federal, al momento de decidir acerca de la admisión de la demanda de amparo.

Asimismo, contrario a lo sostenido por el citado órgano colegiado, el perjuicio que en su caso irroga el auto de admisión de la demanda de amparo, no procede ni depende, en forma alguna, de las razones por las cuales la autoridad responsable considere que en el caso concreto se actualiza una causa de improcedencia notoria y manifiesta, *sino precisamente, de los efectos jurídicos que le depara a tal ente estatal el ser llamado al juicio de amparo en su carácter de autoridad responsable*.

En efecto, tal y como lo sostuvo esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis **********, la mera admisión de la demanda de amparo tiene efectos jurídicos relevantes para aquellas autoridades que –ya sea en su carácter de ordenadoras u ejecutoras– sean señaladas como responsables –es decir, que se encuentren vinculadas al procedimiento, en virtud de los actos reclamados–, pues entre otras cuestiones, por el simple trámite admisorio de la demanda, se encuentran obligadas "**a la rendición del informe justificado y a la exhibición de las constancias relacionadas con los actos**

reclamados"; aunado a las consecuencias jurídicas que, en su caso, derivarían de una eventual concesión de amparo.

Las anteriores consideraciones fueron plasmadas en la jurisprudencia 2a./J. 98/2008, intitulada: "QUEJA CONTRA EL AUTO ADMISORIO DE DEMANDAS DE AMPARO NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES. LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO EJECUTORAS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."[5]

En suma, la admisión de una demanda que se considera notoriamente improcedente, obliga a las autoridades responsables a la aplicación de recursos materiales y pecuniarios para actuar en el juicio de amparo; de ahí que, con entera independencia de que el Juez de Distrito pueda volver a examinar las causas de improcedencia del juicio en otro momento procesal, lo cierto es que tal sujeción de las autoridades al procedimiento en dicho medio de control constitucional, les genera un perjuicio y, por tanto, es dable que puedan combatir, a través del recurso de queja, los autos admisorios de tales demandas, cuando se consideren manifiestamente improcedentes.

Finalmente, resta señalar que la procedencia del recurso de queja contra la admisión de la demanda de amparo, en los casos en que es interpuesto por la autoridad responsable, se corrobora de la literalidad del artículo 97, fracción I, inciso a), de la ley de la materia, pues el legislador únicamente sujetó la procedibilidad del recurso a que se interpusiere contra las resoluciones que "**admitan total o parcialmente … una demanda de amparo**"; de ahí que, atendiendo al principio general de derecho consistente en que "en donde el legislador no distingue, no le es dable distinguir al operador jurídico –*lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*–", no sería dable introducir una excepción a la procedencia del recurso, no prevista por el legislador federal –como lo es, precisamente, la improcedencia de dicho medio de defensa en los casos en que sea interpuesto por las autoridades responsables–; por el contrario, excluir a las autoridades responsables de la posibilidad de interponer el recurso de queja en tales casos, implicaría, prácticamente, *vaciar de sentido a tal medio de defensa* pues, sin obviar a los terceros interesados, como se ha razonado, son *tales entes estatales quienes preponderantemente resienten los efectos jurídicos que derivan de la admisión de las demandas de amparo notoriamente improcedentes* –pues su carácter de responsables las constriñe a ser llamadas a juicio, a rendir informes y probanzas, entre otras cuestiones para defender su actuación–.

---

[5] Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 405, Novena Época.

SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

QUEJA EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO, POR ALGUNA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en la tesis 2a./J. 98/2008 (*), que la admisión de una demanda de amparo tiene efectos relevantes para las autoridades señaladas como responsables, pues les obliga a la rendición del informe justificado y a la exhibición de las constancias relacionadas con los actos reclamados, aunado a las consecuencias jurídicas que podrían derivar de una eventual concesión de amparo. Ahora bien, conforme al artículo 97, fracción I, inciso a), citado, el recurso de queja en amparo indirecto procede, entre otros supuestos, contra las resoluciones que admitan total o parcialmente una demanda de amparo; al respecto, debe señalarse que el hecho de que las autoridades responsables lo interpongan con base en planteamientos que pretendan demostrar causales de improcedencia no susceptibles de analizarse al admitirse la demanda –es decir, que no tengan el carácter de notorias y manifiestas–, no implica que, por ese solo hecho, deba declararse improcedente, sino que, en todo caso, ello conlleva que esos planteamientos se declaren infundados al resolverse el recurso, por no traducirse en elementos de juridicidad que puedan y deban servir como parámetro al Juez federal, al decidir sobre la admisión de la demanda. Máxime que el perjuicio que irroga el auto admisorio no procede ni depende de las razones por las cuales la autoridad responsable considere que en el caso concreto se actualiza una causa notoria y manifiesta de improcedencia, sino precisamente de los efectos jurídicos que depara al ente estatal el ser llamado al juicio de amparo en su carácter de autoridad responsable.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve**:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos precisados en el considerando quinto de la presente ejecutoria.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2008 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 405, con el rubro: "QUEJA CONTRA EL AUTO ADMISORIO DE DEMANDAS DE AMPARO NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES. LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO EJECUTORAS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

QUEJA EN AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE EL RECURSO INTERPUESTO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO, POR ALGUNA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, en la tesis 2a./J. 98/2008 (*), que la admisión de una demanda de amparo tiene efectos relevantes para las autoridades señaladas como responsables, pues les obliga a la rendición del informe justificado y a la exhibición de las constancias relacionadas con los actos reclamados, aunado a las consecuencias jurídicas que podrían derivar de una eventual concesión de amparo. Ahora bien, conforme al artículo 97, fracción I, inciso a), citado,

---

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 98/2008 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 405, con el rubro: "QUEJA CONTRA EL AUTO ADMISORIO DE DEMANDAS DE AMPARO NOTORIAMENTE IMPROCEDENTES. LAS AUTORIDADES SEÑALADAS COMO EJECUTORAS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER ESE RECURSO."

el recurso de queja en amparo indirecto procede, entre otros supuestos, contra las resoluciones que admitan total o parcialmente una demanda de amparo; al respecto, debe señalarse que el hecho de que las autoridades responsables lo interpongan con base en planteamientos que pretendan demostrar causales de improcedencia no susceptibles de analizarse al admitirse la demanda –es decir, que no tengan el carácter de notorias y manifiestas–, no implica que, por ese solo hecho, deba declararse improcedente, sino que, en todo caso, ello conlleva que esos planteamientos se declaren infundados al resolverse el recurso, por no traducirse en elementos de juridicidad que puedan y deban servir como parámetro al Juez federal, al decidir sobre la admisión de la demanda. Máxime que el perjuicio que irroga el auto admisorio no procede ni depende de las razones por las cuales la autoridad responsable considere que en el caso concreto se actualiza una causa notoria y manifiesta de improcedencia, sino precisamente de los efectos jurídicos que depara al ente estatal el ser llamado al juicio de amparo en su carácter de autoridad responsable.

2a./J. 132/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 310/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto en Materia Penal y Décimo Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Primer Circuito, y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 9 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Tesis y criterios contendientes:

Tesis I.6o.P.10 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE QUEJA EN AMPARO INDIRECTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO A), DE LA LEY DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL PROMOVIDO POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE, CONTRA EL AUTO QUE ADMITE LA DEMANDA DE AMPARO.", aprobada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta de Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo IV, agosto de 2016, página 2690, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, al resolver la queja 4/2015, y el diverso sustentado por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver la queja 170/2014.

Tesis de jurisprudencia 132/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RENTA. CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN XXX, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 390/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO DEL TERCER CIRCUITO Y CUARTO DEL SEGUNDO CIRCUITO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA, Y PRIMERO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. 2 DE AGOSTO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: FABIÁN GUTIÉRREZ SÁNCHEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis que nos ocupa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, cuyo punto de contradicción versa sobre la materia administrativa y, además, es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

Lo anterior, con apoyo en la tesis P. I/2012 (10a.),[1] sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, que se lee bajo el rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO

[1] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011). De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo establecido en el artículo 227, fracción II, de la nueva Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por el Magistrado presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

TERCERO.—**Criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentan posturas contradictorias.** A fin de estar en aptitud de resolver esta denuncia de contradicción de tesis, es preciso tener presentes las consideraciones en que se apoyaron los órganos colegiados involucrados al dictar las respectivas ejecutorias.

I. El **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito** conoció del amparo en revisión incidental ********** (interpuesto por la parte quejosa contra la sentencia interlocutoria de veintiséis de junio de dos mil quince, dictada por el Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto 865/2015) y, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil dieciséis, resolvió lo siguiente:

"QUINTO.—Estudio del asunto.

"Los agravios son infundados.

"En el caso concreto, se advierte que la quejosa solicitó la suspensión respecto de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para el efecto de que '… en los ejercicios subsecuentes al ejercicio fiscal de 2014, pueda seguir deduciendo de la totalidad de sus ingresos, los pagos que realiza a sus trabajadores por concepto de previsión social, ya que estos pagos son ingresos exentos para estos últimos, hasta en tanto se resuelva en definitiva el presente juicio.'

"También indicó '… la hoy quejosa no solicita la suspensión para el efecto de que se le desincorporen de su esfera jurídica los artículos reclamados, sino para el efecto de que pueda seguir deduciendo de la totalidad de sus ingresos, los pagos que realiza a sus trabajadores por concepto de previsión social, ya que estos pagos son ingresos exentos para los trabajadores …'

"Esto es, la quejosa pidió la suspensión únicamente respecto de los efectos y consecuencias del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"Por su parte, el Juez de Distrito, al dictar la resolución recurrida, negó la medida cautelar, señalando que de concederla se estaría perjudicando al ente social llamado Estado, quien sufriría daños irreparables, ya que las deducciones impactan en la capacidad recaudatoria del erario, lo que se ocasionaría, si se le permitiera a la quejosa deducir los pagos que hubiera efectuado, que sean exentos para los trabajadores, sin la limitante prevista en la norma reclamada.

"Pues bien, en sus agravios, la recurrente aduce que el juzgador pasó por alto que, conforme a lo estatuido en los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 128 y 148 de la Ley de Amparo, debió serle concedida la suspensión definitiva solicitada, ya que no se contraviene el interés social, ni el orden público con ello, tomando en cuenta que de negarse el amparo, la autoridad válidamente podría exigirle la diferencia del pago de contribuciones, además de que la medida no encuadra en ninguno de los supuestos del diverso 129 de ese último ordenamiento legal, el cual debió precisar para sostener su determinación.

"Añade que el juzgador jamás repara en el principio de la apariencia del buen derecho y en el perjuicio que le ocasiona el no otorgamiento de la suspensión, al imposibilitarlo de deducir la totalidad de sus gastos, lo que afectaría a la clase trabajadora a la cual brinda empleo, ya que, al no saber si el artículo reclamado se declarará inconstitucional, tampoco sabría con seguridad la exención que le correspondería y, por ende, no estaría en condiciones de seguir brindando dicha previsión social a sus trabajadores, privándolos de tal beneficio adicional a su salario, lo que precisamente interesa a la sociedad, al incentivar la economía, por constituir un estímulo para la generación de empleos bien pagados.

"No le asiste razón jurídica.

"En efecto, pues al margen de las consideraciones plasmadas en la sentencia recurrida, este tribunal estima que no se surten las condiciones necesarias para conceder la suspensión definitiva solicitada.

"Para sustentar lo anterior, es menester traer a colación el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuyo texto dispone:

"'Artículo 28. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"'...

"'XXX. Los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos. El factor a que se refiere este párrafo será del 0.47 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, en el ejercicio de que se trate, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior.'

"El artículo recién reproducido prevé una prohibición de deducir en su totalidad los pagos hechos al trabajador, en tanto sean ingresos exentos para ellos mediante la aplicación de los factores establecidos por el legislador y en las hipótesis ahí referidas.

"Ahora bien, de los antecedentes relatados en líneas precedentes, se advierte que la quejosa pretende que no se le aplique la porción normativa reproducida en los ejercicios fiscales subsecuentes al de dos mil catorce; por lo que no se advierte derecho alguno incorporado en la esfera jurídica de la quejosa por proteger.

"Así las cosas, el numeral reclamado, en atención a su contenido, es de carácter negativo en la modalidad de prohibitivo.

"Ciertamente, un acto con esas características se configura o se concibe en virtud de impedir una conducta o actividad del sujeto, empero, para ser suspendidos sus efectos, es menester contar con un derecho autorizado de manera previa, porque ahí es donde se concretan las consecuencias del acto en litis.

"Es decir, el acto con esa modalidad impone una obligación de no hacer; sin embargo, si tal restricción se instituyó en la legislación y ésta goza del beneficio de presunción de constitucionalidad, ello genera la imposibilidad de otorgar la medida suspensional en relación con sus efectos, porque tal proscripción de ninguna manera restringe un derecho del sujeto por no estar incorporado o reconocido en su esfera jurídica, dado el texto de la norma; de ahí la justificación para negar la medida cautelar.

"Desde otra perspectiva, cabe señalar que el numeral reclamado permite la deducción parcial y la quejosa la pretende en su totalidad, lo cual evidencia que el legislador no reconoció la deducibilidad total; de ahí la ausencia de prerrogativa por conservar en vía de suspensión, ya que de otorgarse ésta, se constituiría un derecho en favor de la impetrante del amparo y la restitución del mismo a pesar de no contar con éste, como bien lo dispuso el Juez de Distrito del conocimiento.

"Bajo ese orden de ideas, lo expuesto por la quejosa y las constancias allegadas al presente toca no prueban el derecho por conservar, pues este órgano colegiado, de momento, no advierte razón alguna para presumir la inconstitucionalidad de las normas reclamadas y, por ende, debe prevalecer y acatarse su contenido.

"Es aplicable la tesis aislada con registro «digital»: 321281, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apreciable en el Tomo XCI, página 2501, de la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, que establece:

"'ACTOS PROHIBITIVOS, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LOS.' (se transcribe)

"A mayor abundamiento, conviene informar que, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución, la suspensión en el juicio de amparo es una medida cautelar que busca paralizar la ejecución de los actos reclamados, así como la de sus efectos y consecuencias, y obra únicamente hacia el futuro y excepcionalmente hacia el pasado, por lo que para su otorgamiento se requiere, generalmente, que a la fecha en que se deban resolver esos actos o sus efectos aún no se hayan realizado o que su ejecución haya sido parcial.

"Como la suspensión garantiza la conservación de la materia del amparo, al resolverla, no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto, ni sus efectos pueden coincidir con los de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá ni siquiera sea resuelto en ese sentido.

"Por tanto, el objeto de la suspensión es evitar que se consume de manera irreparable la violación de garantías y derechos alegada y la realización de daños y perjuicios de difícil reparación.

"Estas consideraciones se ven corroboradas con lo dispuesto en el artículo 131, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que establece que en ningún caso la medida cautelar podrá tener por efecto constituir derechos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda, como se observa de su contenido:

"'Artículo 131. …

"'En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquellos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.'

"Tales características son las que la distinguen del otorgamiento del amparo, que repara los daños sufridos invalidando los actos que los originaron, retrotrayendo la situación jurídica del quejoso al momento en que se cometió la violación.

"De la lectura de la demanda de amparo se advierte que en el juicio de origen la quejosa tildó de inconstitucional el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, con motivo de su acto concreto de aplicación que hizo consistir en la declaración anual de dicho impuesto correspondiente al ejercicio fiscal de dos mil catorce.

"La disposición transcrita veda la posibilidad a los contribuyentes personas morales de deducir los pagos que, a su vez, sean ingresos exentos para los trabajadores, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el procedimiento ahí contenido.

"Conforme a lo expuesto, no procede la medida cautelar, porque de otorgarla se permitiría a la contribuyente, al momento de formular su declaración, deducir sin límite alguno, lo que implicaría constituir derechos a su favor, pues se establecería una forma de tributar diversa a la que prevé la ley a través de una institución jurídica que no tiene esa finalidad, como es la suspensión en el juicio de garantías.

"Ahondando en lo expuesto, si el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta reclamado, que ha quedado reseñado en líneas precedentes, establece una limitante a la deducción de los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor 0.53, al monto de dichos pagos, entonces, es evidente que de concederse la suspensión para los efectos y consecuencias de tal precepto, esto es, para que se permita al particular la deducción del cien por ciento de los referidos pagos, se estaría constituyendo un derecho a su favor, que se insiste, únicamente es procedente en el análisis del fondo del asunto.

"De ahí que se considera correcto que el Juez de Distrito haya negado a la quejosa la suspensión que solicitó para los efectos y consecuencias de la aplicación de tal precepto, es decir, para que se le permita seguir deduciendo hasta el cien por cierto de las prestaciones otorgadas a sus trabajadores, diferentes al salario.

"En consonancia con lo razonado en líneas de antelación, debe decirse que no es obstáculo la génesis del artículo 148 de la Ley de Amparo, en que

se apoya la peticionaria de garantías para justificar la procedencia de la suspensión definitiva.

"Es así, en virtud de que dicho canon no debe interpretarse y aplicarse de forma individual y aislada del marco jurídico de la Ley de Amparo, que regula las directrices y formalidades que campean sobre la suspensión a 'petición de parte', puesto que si bien consigna que cuando se reclama una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el párrafo anterior, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación; innegable también lo es que una intelección armónica y sistemática del indicado numeral 148 con el diverso 131, ambos de esa legislación, permite arribar a la convicción que para ser procedente el establecimiento de esos efectos y consecuencias, primeramente, deben colmarse los requisitos que exige esta última porción legal que, como se ha visto, no se cumplieron en la especie.

"De esta manera, si atendiendo a la naturaleza del artículo que se tilda de inconstitucional, se considera que es improcedente otorgar la medida cautelar, deviene intrascendente si se encuentran o no satisfechos los presupuestos que se exigen en los artículo 128 y 129 de la Ley de Amparo e, inclusive, el análisis y ponderación de la apariencia del buen derecho, porque eso no motivaría a decretar el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, por ser de naturaleza prohibitiva, ante ello, se considera innecesario el estudio de los argumentos que se hacen valer, pues aun de resultar fundados, en nada variarían el sentido de la presente resolución.

"Corrobora lo anterior, por analogía, el criterio que se comparte del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, registrado con el número I.3o.C. 25 K, localizable en la página 1468, Tomo XV, marzo de 2002, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación «y su Gaceta»*, que dice:

"…

"Aunado a lo anterior, de otorgarse la medida cautelar para el efecto de permitir a la quejosa la deducción apuntada sin sujetarse a las limitantes que consagra el numeral reclamado, atentaría contra el interés social y el orden público; de ahí que no se colmen los requisitos que establece el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

"Ciertamente, pues tal concesión implicaría un menoscabo en la recaudación de contribuciones, lo que indefectiblemente afectaría el interés social y contravendría las disposiciones que regulan esa cuestión, tomando en cuen-

ta que la colectividad tiene sumo interés en tal aspecto por estar estrechamente vinculado con la integración del gasto público.

"En las relatadas circunstancias, lo que procede es confirmar la interlocutoria recurrida, por razones distintas a las que fueron ponderadas por el Juez y, en consecuencia, negar la suspensión definitiva a la quejosa, respecto de los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta."

II. El **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, al resolver el amparo en revisión incidental ********** (interpuesto por la parte quejosa contra la sentencia interlocutoria de catorce de julio de dos mil quince, dictada por el Juzgado Cuarto de Distrito en Materias de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México, en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto **********), en sesión de ocho de diciembre de dos mil quince, en lo conducente, consideró lo siguiente:

"Es fundado el agravio que se sintetizó en párrafos precedentes.

"Para resolver sus argumentos, conviene informar que, conforme al artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión en el juicio de amparo es una medida cautelar que busca paralizar la ejecución de los actos reclamados, así como la de sus efectos y consecuencias, y obra únicamente hacia el futuro y, excepcionalmente, hacia el pasado, por lo que su otorgamiento requiere, generalmente, que a la fecha que se deban resolver esos actos o sus efectos aún no se hayan realizado o que su ejecución haya sido parcial.

"Como la suspensión garantiza la conservación de la materia del amparo, al resolverla no pueden abordarse cuestiones propias del fondo del asunto, ni sus efectos pueden coincidir con los de la sentencia, pues eso equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que, quizá, ni siquiera sea resuelto en ese sentido.

"Por tanto, el objeto de la suspensión es evitar que se consume de manera irreparable la violación de derechos fundamentales alegada y la realización de daños y perjuicios de difícil reparación.

"Tales características son las que la distinguen del otorgamiento del amparo, que repara los daños sufridos invalidando los actos que los originaron, retrotrayendo la situación jurídica del quejoso cuando se cometió la violación.

"Es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que es improcedente conceder la suspensión contra actos consumados, porque ello equivaldría a darle efectos restitutorios a la medida cautelar que son propios de la sentencia de amparo.

"Cabe señalar que se entiende por actos consumados aquellos que han producido todos sus efectos, es decir, que se han ejecutado total e íntegramente.

"Sólo en estos casos es improcedente conceder la medida, porque se darían efectos restitutorios propios de la sentencia de amparo, ya que no existiría nada que suspender, sino sólo reponer las cosas al estado que guardaban antes de la ejecución del acto reclamado, lo que es materia exclusiva del fallo que se dicte en el juicio constitucional.

"No obstante, el Máximo Tribunal del País también ha establecido que la sola circunstancia de que el acto reclamado se haya ejecutado, no significa que sea un acto consumado para los efectos de la suspensión, si sus efectos o consecuencias no se han ejecutado en su totalidad, toda vez que esos efectos o consecuencias sí son susceptibles de ser suspendidos.

"Apoya lo anterior la tesis aislada sin número, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece lo siguiente:

"(Se transcribe)

"De la demanda de amparo se advierte que en el juicio de origen, la quejosa tildó de inconstitucionales los artículos 25 (por omisión legislativa) y 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, con motivo de su acto concreto de aplicación que hizo consistir en la declaración anual de dicho impuesto correspondiente a ese ejercicio. Tales preceptos prevén:

"…

"'Artículo 28. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"'…

"'XXX. Los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos. El factor a que se refiere este párrafo será del 0.47 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a

su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, en el ejercicio de que se trate, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior.'

"La primera de las disposiciones que se reprodujeron, en su fracción X, establece el tope de la deducción por concepto de aportaciones efectuadas para la creación, o incremento, de reservas para el fondo de pensiones o jubilaciones del personal; y de primas de antigüedad constituidas conforme a esa ley.

"La segunda, veda la posibilidad de los contribuyentes, personas morales, de deducir los pagos que, a su vez, sean ingresos exentos para los trabajadores, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el procedimiento ahí descrito.

"Es decir, prevén límites para hacer o no hacer deducciones del impuesto sobre la renta, tratándose de personas morales.

"De conformidad con el artículo 9 de tal ordenamiento, los contribuyentes están en condiciones de ejercer la prerrogativa de deducir, de sus ingresos acumulables, los conceptos mencionados, hasta que determinen su resultado fiscal en términos del propio precepto.

"Para determinar ese resultado fiscal, o base gravable del impuesto sobre la renta, es necesario obtener la utilidad fiscal disminuyendo de la totalidad de ingresos acumulables percibidos en el ejercicio, las deducciones autorizadas por la ley; y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagada en el ejercicio, en términos del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"A la cifra que resulte se le disminuirán, en su caso, las pérdidas fiscales de ejercicios anteriores pendientes de aplicar. La cantidad que derive de esas operaciones constituye el resultado fiscal, o base gravable, a la que se aplicará la tasa para determinar la cantidad a pagar por el impuesto sobre la renta causado en el ejercicio respectivo.

"Conforme con tales explicaciones, resulta indudable que la determinación del resultado fiscal, o base gravable, debe efectuarse al término del ejercicio, que tratándose del impuesto sobre la renta es anual; de ahí que las deducciones puedan aplicarse, hasta que se formule la declaración definitiva que debe presentarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que termine el citado ejercicio, de conformidad con lo previsto por el artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"La parte quejosa promovió amparo contra las normas reclamadas, con motivo de su acto concreto de aplicación, que hizo consistir en la declaración del ejercicio fiscal de dos mil catorce.

"Ahora bien, no debe pasar desapercibido que si bien la sociedad quejosa solicitó la suspensión contra la aplicación de lo dispuesto por el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, ello no representa obstáculo para realizar el análisis correspondiente, por cuanto a sus efectos y consecuencias, pues acorde con lo ordenado en el artículo 147 de la Ley de Amparo, el órgano judicial que conozca del juicio de amparo, debe preservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, con independencia de si esos efectos fueron señalados expresamente, o se solicitaron en el capítulo sobre la suspensión en el escrito de demanda, ya que los Jueces de amparo no están limitados, legalmente, para decidir de manera exclusiva sobre la suspensión del acto, cuya invalidez se pide, sino que cuentan con facultades para pronunciarse en relación con sus efectos y consecuencias.

"Y es que tratándose de la obligación tributaria impugnada, su ejecución se prolonga en el tiempo, pues está en aptitud de realizar las subsecuentes declaraciones anuales en que podrá hacer las deducciones correspondientes; en esas circunstancias, si bien es cierto que la parte quejosa realizó su declaración anual y pagó el impuesto respectivo, sin realizar las deducciones en los términos que controvierte, tal como explicó en los puntos cuatro y cinco del apartado de hechos de la demanda de amparo, no puede considerarse consumado para los efectos de la suspensión, pues, como se dijo, las subsecuentes deducciones se podrán aplicar hasta la declaración anual del ejercicio fiscal que corresponda.

"En esas condiciones, procede ahora, con fundamento en los artículos 128, 129 y 138 de la Ley de Amparo, realizar el análisis correspondiente para el otorgamiento de la suspensión de los actos reclamados, para lo cual el juzgador debe atender los requisitos de procedencia, es decir, son las condiciones que se deben satisfacer para que surja la obligación jurisdiccional de conceder la suspensión, mientras que las exigencias de efectividad son aquellas que se deben acatar para que tenga vigencia la medida.

"Las exigencias que condicionan la procedencia de la suspensión son:

"a) Que los actos contra los cuales se haya solicitado la medida cautelar sean ciertos;

"b) Que la naturaleza de los actos permita su paralización; y,

"c) Que se satisfagan los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo, es decir, que lo solicite el agraviado, atender a la naturaleza del acto reclamado y a los perjuicios que con la suspensión se originan y/o pudieran originarse al interés social, traducido por el legislador, este último, en la no causación de perjuicios al interés social, ni la contravención de disposiciones de orden público.

"Ahora bien, la parte quejosa solicitó expresamente la suspensión de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, en vigor a partir del uno de enero de dos mil catorce, contra todos sus efectos y consecuencias, esto es, para el efecto de que dicho numeral, que únicamente permite la deducción limitada, no sea aplicado hasta en tanto sea resuelto el fondo y en definitiva el juicio de amparo.

"Que la solicitud de la suspensión de los actos reclamados obedece al hecho de que, con el impedimento para deducir la totalidad de los gastos que le resultan necesarios para la obtención de ingresos, atenta contra la verdadera capacidad contributiva y que, incluso, la contribuyente podría verse en la necesidad de suspender operaciones, o prescindir de los servicios de algunos de sus empleados, por no poder afrontar obligaciones previamente adquiridas.

"Que a través de la demanda de amparo se pretende desincorporar de la esfera jurídica de la parte quejosa dicha disposición por demás inconstitucional, al contravenir precisamente con el principio de proporcional tributaria consagrado a favor de los gobernados por la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistiendo precisamente tal desproporcionalidad, en la creación de una limitación al derecho de la parte quejosa; de ahí que solicite la no aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, precisamente el beneficio de poder deducir el 100% (cien por ciento) de las prestaciones laborales otorgadas a sus trabajadores que a la vez sean ingresos exentos para éstos.

"Ahora, se verifica la certeza del acto reclamado; en el caso, las responsables presidente de la República, Cámaras de Senadores y de Diputados al Congreso de la Unión, secretario de Gobernación y director del Diario Oficial de la Federación, reconocieron su existencia, además de que, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, y la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRE-

TOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.'; resulta un hecho notorio la existencia del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de dos mil trece, en vigor a partir del uno de enero de dos mil catorce.

"Asimismo, se verifica si, por su naturaleza, el acto reclamado es susceptible de ser suspendido. Tal acto es de naturaleza positiva; por tanto, respecto de éste, procede la suspensión, siempre y cuando se reúnan las exigencias del artículo 128 de la Ley de Amparo.

"Superado lo anterior, se procede a analizar si la parte quejosa acredita su interés suspensional, para lo cual, resulta pertinente traer a cuenta el contenido de la porción normativa reclamada, la cual dispone:

"'Artículo 28. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"'…

"'XXX. Los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos. El factor a que se refiere este párrafo será del 0.47 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, en el ejercicio de que se trate, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior. …'

"Conforme al precepto reclamado, no serán deducibles los ingresos exentos para los trabajadores, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53, al monto de dichos pagos; y 0.47; cuando las prestaciones otorgadas en el ejercicio, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"Bajo ese contexto, se tiene que con el caudal probatorio anexo a la demanda de amparo, la parte quejosa demuestra su interés suspensional, ya que exhibió como pruebas, entre otras, las siguientes:

"…

"Acreditado el interés suspensional de la parte quejosa, este órgano colegiado analiza la pertinencia de la suspensión, ponderando la no afectación del interés social, en términos de los artículos 107, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 138 de la Ley de Amparo.

"Al respecto, y a fin de dilucidar si con el otorgamiento de la medida cautelar solicitada la colectividad sufriría alguna afectación, o bien, si se vería privada de algún derecho o privilegio, resulta indispensable traer a colación el contenido, de la Gaceta Parlamentaria 3857-C, publicada el ocho de septiembre de dos mil trece, en cuyo contenido, identificado como anexo F, se encuentra la iniciativa del decreto por el que se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, propuesta por el titular del Poder Ejecutivo, con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, en la parte que interesa, señala lo siguiente:

"'Por otra parte, las necesidades de gasto del país sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan. En efecto, actualmente los ingresos tributarios en México representan aproximadamente el 16% del producto interno bruto (PIB), mientras que los países de América Latina y los que son miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cuentan con ingresos tributarios promedio del 19% y 25%, en relación con su PIB, respectivamente. En el caso de México, si se excluyen los ingresos petroleros, la recaudación representaría sólo el 10% del PIB, ubicando a nuestro país en los últimos lugares entre los países miembros de la OCDE, e incluso por debajo de países de América Latina con similar nivel de desarrollo.—Esta situación limita la capacidad del Estado para atender las necesidades más urgentes de la población. Así, mientras que en México el gasto público total representa 19.5% del PIB, el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 27.1% y 46.5% del PIB, respectivamente. Lo anterior, se traduce en que los recursos que podrían destinarse a programas públicos en áreas prioritarias como educación, salud, inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, seguridad social y seguridad pública, no sean suficientes. A su vez, ello impacta negativamente en el bienestar de la población y la capacidad de crecimiento de largo plazo de la economía.—Con objeto de aumentar la capacidad del Estado Mexicano es indispensable fortalecer los ingresos del sector público. … En consistencia con lo anterior, en la presente iniciativa se plantean una serie de propuestas cuyos objetivos primordiales son fortalecer los ingresos públicos y, como se ha mencionado anteriormente, simplificar el sistema tributario. … Simetría fiscal.—Entre los elementos que se deben considerar para mejorar la arquitectura del ISR se encuentra el restablecimiento del principio de simetría fiscal. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la simetría fiscal es un principio de política tributaria que establece un parámetro de vinculación entre los contribuyentes y de equilibrio entre ingresos y gastos, de manera que si a una persona física o moral le corresponde el reconocimiento de un ingreso que será gravado, a su contraparte que realiza el pago –que genera ese ingreso–, debe corresponderle una deducción. Así, se cumple con este principio cuando a cada deducción que aplique

el contribuyente que realiza el gasto, le corresponda la acumulación equivalente de ingreso por parte de quien recibe el pago. El principio se vulnera cuando se permite a un contribuyente deducir sus gastos y se exenta a quien recibe el ingreso.—La simetría fiscal protege los intereses tanto del erario público como de los contribuyentes, toda vez que en la medida en que no existan desviaciones de la misma, se evita la introducción de distorsiones adicionales al marco tributario que busquen recuperar las pérdidas recaudatorias existentes que ocasiona, por ejemplo, la exención de un concepto de ingreso. Conforme a lo anterior, se plantean diversas propuestas para restablecer este principio en la estructura del ISR.—Deducción de ingresos remunerativos otorgados a los trabajadores y que están total o parcialmente exentos del ISR.—Actualmente, la Ley del ISR permite que el empleador efectúe la deducción de los diversos conceptos remunerativos que les entrega a sus empleados, independientemente de que éstos se encuentren gravados a nivel del trabajador.—Este tratamiento fiscal es asimétrico.—Los efectos de las asimetrías en el ISR resultarían particularmente perjudiciales para la recaudación, ante la propuesta de desaparición de los impuestos mínimos y de control que se presenta. Por ello, ante la ausencia de un impuesto mínimo y de control del ISR y con el fin de restablecer la simetría fiscal, se propone acotar la deducción de las erogaciones por remuneraciones que a su vez sean ingreso para el trabajador considerados total o parcialmente exentos por la Ley del ISR.—En consecuencia, sólo procederá la deducción de hasta el 41% de las remuneraciones exentas otorgadas al trabajador. Este porcentaje guarda relación entre la tasa del IETU que se deroga y la tasa del ISR empresarial. Con esta medida se recupera la base gravable del ISR y además se reduce la asimetría fiscal.—Algunos de los conceptos de gasto-ingreso que estarían sujetos a este límite son la previsión social, cajas y fondos de ahorro, pagos por separación, gratificación anual, horas extras, prima vacacional y dominical, participación de los trabajadores en las utilidades (PTU) de las empresas, entre otros.—Cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por los patrones.—La Ley del ISR vigente permite la deducción de las cuotas pagadas por los patrones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), incluso cuando éstas sean a cargo de los trabajadores. Asimismo, para efectos del trabajador, se establece que dicho beneficio es un ingreso exento. Este tratamiento representa un doble beneficio, al no estar gravado como ingreso y ser deducible, lo que rompe el principio de simetría fiscal, y erosiona la base del ISR.—Con el propósito de restablecer la simetría fiscal en el ISR, se propone considerar como no deducibles las cuotas de seguridad social del trabajador pagadas por el patrón. Con ello, se elimina también la inequidad entre empresas respecto a la determinación de la deducción de los pagos de salarios y demás prestaciones que con motivo de la relación laboral se otorgan a sus trabajadores, así como de las aportaciones establecidas en las leyes de seguridad social correspondientes.'

"De lo antes transcrito, se aprecia que la iniciativa que dio origen a la vigente Ley del Impuesto sobre la Renta que se tilda de inconstitucional, en concreto, por cuanto hace al artículo 28, fracción XXX, tiene como finalidad fortalecer los ingresos públicos, pues las necesidades del gasto del país, sobrepasan los recursos tributarios que se recaudan limitando la capacidad del Estado para atender las necesidades más urgentes de la población, como serían a guisa de ejemplo, diversas áreas prioritarias como la educación, salud, desarrollo social y seguridad pública, impactando negativamente el bienestar de la población.

"En ese orden, resulta evidente que se propone fortalecer el principio de política tributaria denominado principio de simetría fiscal, que si bien no es una garantía constitucional, tiene como finalidad establecer un parámetro de vinculación entre los contribuyentes y de equilibrio entre ingresos y gastos; de manera que si a una persona física o moral le corresponde el reconocimiento de un ingreso que será gravado, a su contraparte que realiza el pago –que genera ese ingreso–, debe corresponderle una deducción, por lo que, evidentemente, tal cuestión se vería reflejada en el mecanismo de recaudación de ingresos para que el Estado cumpla sus finalidades.

"Lo anterior, aunado a que, con la finalidad de lograr una mejor simetría fiscal y, en consecuencia fortalecer la recaudación pública para cumplir la teleología de un estado social democrático de derecho, que se insiste, se vería reflejado en cubrir áreas prioritarias, es que se propuso acotar la deducción de las erogaciones por remuneraciones que, a su vez, sean ingreso para el trabajador, considerados total o parcialmente exentos por la Ley del Impuesto sobre la Renta, previsión social, cajas y fondos de ahorro, pagos por separación, gratificación anual, horas extras, prima vacacional y dominical, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, cuotas de seguridad social, entre otros.

"Luego, analizando si el perjuicio del interés social, o del orden público, es mayor que los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, se obtiene que si bien la sociedad está interesada en que toda persona contribuya al gasto público, esencialmente, mediante la tributación, pues con mayores recursos, se pueden atender diversas áreas prioritarias para la población; sin embargo, en el caso concreto, no se infiere que el otorgamiento de la medida solicitada, resulte afecte (sic) la colectividad o, en su defecto, que ésta sea privada de algún derecho o privilegio; por otra parte, del análisis del acto reclamado, tampoco se advierte que se contravengan disposiciones de orden público.

"Lo anterior, aunado a que no se causa perjuicio a la colectividad por no afectarse la facultad recaudatoria del Estado, ya que su concesión no exime al contribuyente del pago del tributo, sino que lo obliga a seguir pagándolo en los términos en que lo venía haciendo, de acuerdo con la legislación anterior, lo que de manera alguna contraviene la citada fracción II del artículo 128, ya que si la norma reclamada es declarada constitucional, la consecuencia sería que el contribuyente tenga que ajustar el tributo enterado a la norma vigente y, con ello, el Estado recaudaría lo que dejó de percibir con la concesión de la suspensión.

"En congruencia con lo señalado, no se advierte un perjuicio mayor a la colectividad, derivado del otorgamiento de la medida cautelar.

"Tiene aplicación al caso, en lo conducente, la tesis I.5o.A.83 A del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que este órgano jurisdiccional comparte, cuyos rubro y texto son:

"…

"Lo anterior aunado a que con las pruebas ofrecidas por la parte quejosa (que se relacionaron en párrafos precedentes) se puede tener la certeza de que efectuará las deducciones que establece el artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, tomando en consideración que otorga diversas prestaciones en favor de sus trabajadores que, a su vez, son ingresos exentos para ellos.

"Ahora bien, si de la norma impugnada se advierten directa o indirectamente, actos relativos a determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de contribución fiscal, ésta podrá otorgarse discrecionalmente, si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

"De manera que si la norma reclamada contiene alguna obligación tributaria, la efectividad de la suspensión estará sujeta a que el impetrante garantice el interés fiscal conforme al primero de los preceptos citados, y acredite dicha circunstancia ante el Juzgado de Distrito.

"Consecuentemente, procede modificar la interlocutoria recurrida; y conceder a la parte quejosa la suspensión definitiva solicitada, para el efecto de que se le permita seguir deduciendo hasta el cien por ciento de las prestaciones otorgadas a sus trabajadores diferentes al salario, como lo venía haciendo.

"Por consiguiente, en la especie, la efectividad de la suspensión queda condicionada a que la parte quejosa garantice el interés fiscal ante la autori-

dad exactora por cualquiera de los medios permitidos por las leyes fiscales aplicables, por el monto de la diferencia que resulte de restar de la deducción que haga conforme a lo dispuesto en el artículo 29, fracciones VII y VIII, de la Ley del Impuesto sobre la Renta abrogada, la cantidad que debió deducir en términos del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta (0.47%), cada vez que realice esa operación; de conformidad con el artículo 135 de la Ley de Amparo, en el entendido de que dicha medida dejará de surtir efectos si no acredita al Juzgado de origen, que ante la autoridad exactora se colmó ese extremo.

"Sobre el punto que antecede, es de indicar que, en el caso, no se surte alguno de los supuestos para que se reduzca el monto de la garantía, o se dispense su otorgamiento, pues no se trata de un crédito fiscal firme.

"Sirve de apoyo por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 74/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación,[2] de rubro y texto siguientes:

"'SUSPENSIÓN PROVISIONAL CUANDO SE RECLAMA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES. SURTE SUS EFECTOS DE INMEDIATO, PERO SU EFECTIVIDAD ESTÁ SUJETA A QUE EL QUEJOSO EXHIBA LA GARANTÍA EN LOS TÉRMINOS SEÑALADOS POR EL JUEZ (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 43/2001).—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la jurisprudencia P./J. 43/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 268, con el rubro: «SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO, SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA.», criterio que también es aplicable respecto de la garantía prevista en el artículo 135 de la Ley de Amparo, que prevé la suspensión cuando se reclama el cobro de contribuciones, ya que, en primer lugar, en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia de mérito, se señaló expresamente que los requisitos de procedencia de la suspensión (a petición de parte) son aquellas condiciones que se deben reunir para que surja la obligación jurisdiccional de conceder la suspensión y que éstas se prevén en el artículo 124 de la Ley de Amparo, mientras que los requisitos de efectividad están contenidos en los artículos 125, 135, 136 y 139 de la misma ley, dependiendo de la naturaleza del acto reclamado, y se constituyen por las condiciones que el quejoso debe llenar para que surta efectos la suspensión concedida;

[2] Publicada en la página 330, Tomo XXIII, mayo de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de la Novena Época.

y que a diferencia de los requisitos de procedencia de la suspensión, los de efectividad se refieren a la causación de los efectos de dicha medida, por lo que bien puede acontecer que la suspensión haya sido concedida por estar colmadas las condiciones de su procedencia y que, sin embargo, no opere la paralización o cesación del acto reclamado o de sus consecuencias, por no haberse aún cumplido los requisitos que la ley señala para su efectividad. En segundo lugar, porque la ratio legis de la garantía prevista en el artículo 135 de la Ley de Amparo tiende a satisfacer los fines relativos a salvaguardar, mediante la garantía, el interés fiscal de la Federación, Estado o Municipio; es decir, garantizar que el quejoso cubrirá el crédito fiscal que combate mediante el juicio de amparo, que esencialmente se asemejan a los perseguidos por los artículos 125, 130 y 139 de la ley señalada, los cuales se examinan en la ejecutoria de mérito; por tanto, atendiendo al principio de derecho que establece «donde existe la misma razón debe regir la misma disposición», ha de sostenerse válidamente que los argumentos contenidos en la tesis de jurisprudencia, encaminados a determinar que la suspensión provisional surte sus efectos de inmediato y durante el plazo de 5 días que establece el citado artículo 139, para dar oportunidad a que el quejoso exhiba la garantía fijada, a la que se encuentra sujeta su oportunidad, pueden ser aplicados respecto de la suspensión provisional en materia fiscal, cuando se reclama el cobro de contribuciones.'

"Y, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 195/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,[3] que dice:

"'SUSPENSIÓN EN AMPARO CONTRA EL COBRO DE CONTRIBUCIONES RECAUDADAS PERIÓDICAMENTE. NO ES OBSTÁCULO PARA CONCEDERLA QUE NO SE PUEDA DETERMINAR EL MONTO DEL DEPÓSITO A CUYA SATISFACCIÓN ESTARÁ CONDICIONADO EL SURTIMIENTO DE SUS EFECTOS.—El artículo 135 de la Ley de Amparo prevé un requisito para hacer efectiva la suspensión concedida contra el cobro de contribuciones, consistente en el depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o Municipio que corresponda, el cual tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. Ahora bien, en los casos en que se reclama una ley que prevé la causación de contribuciones cuyo entero debe efectuarse periódicamente, resulta evidente que el juzgador de amparo está imposibilitado para determinar de

[3] Publicada en la página 224, Tomo XXIV, diciembre de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de la Novena Época.

antemano el monto del depósito a cuya satisfacción estará condicionado el surtimiento de efectos de la suspensión, sin que ello sea obstáculo para conceder la providencia cautelar, pues el requisito de efectividad consistente en la garantía a que se refiere el indicado artículo 135, se surte mediante el depósito inicial a nombre de la Tesorería que corresponda por el monto al que asciende la cantidad a pagar derivada del acto concreto de aplicación que motiva el juicio de amparo, condicionando la efectividad de la suspensión al depósito relativo cada vez que se genere la obligación de enterar la contribución, en el entendido de que dicha medida dejará de surtir efectos si la quejosa no exhibe ante el Juez de Distrito del conocimiento la garantía respectiva dentro del plazo de 5 días conforme al artículo 139 de la Ley de Amparo.'

"En consecuencia, al resultar parcialmente fundados los agravios formulados por la autoridad recurrente, procede modificar la interlocutoria recurrida y conceder la suspensión definitiva solicitada."

III. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito** conoció del amparo en revisión incidental ********** (interpuesto por la autoridad responsable, contra la sentencia interlocutoria de diecisiete de junio de dos mil quince pronunciada por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, en el incidente de suspensión tramitado en el juicio de amparo indirecto **********) y, en sesión de tres de marzo de dos mil dieciséis, resolvió lo siguiente:

"QUINTO.—Estudio.

"Los agravios son infundados, por las razones que se exponen a continuación:

"I. Falta de motivación en cuanto al cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de la suspensión (segundo agravio).

"La autoridad recurrente aduce que el Juez federal no expuso las razones que lo llevaron a concluir que, en el caso, se reúnen los requisitos para el otorgamiento de la suspensión que prevé el artículo 128 de la Ley de Amparo, además de que tampoco se pronunció sobre la apariencia del buen derecho.

"Lo anterior es infundado.

"En efecto, del contenido de la interlocutoria recurrida se advierte que el juzgador federal estimó que, en la especie, se reúnen los requisitos que prevé el artículo 128 de la Ley de Amparo, por un lado, porque la suspensión fue

solicitada por la parte quejosa y, por otro, porque con su otorgamiento no se sigue perjuicio al interés social, ni se contravienen disposiciones de orden público, puesto que la quejosa seguirá contribuyendo a la hacienda pública.

"Lo último, en criterio de dicho juzgador, ya que el otorgamiento de la suspensión no implica que la quejosa deje de cumplir con sus obligaciones tributarias, particularmente las relacionadas con el impuesto sobre la renta, sino únicamente que aquélla siga realizando los pagos provisionales sin tomar en cuenta las limitaciones contenidas en los artículos 25, fracciones VI y X, 27, fracción XI y 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce.

"Lo anterior pone de manifiesto que, contrario a lo argüido por la autoridad recurrente, el Juez de Distrito sí expuso los motivos que lo llevaron a tener por cumplidos los requisitos previstos en el artículo 128 de la Ley de Amparo.

"No se soslaya que en la interlocutoria recurrida no se emitió pronunciamiento alguno en relación con la apariencia del buen derecho, sin embargo, esa omisión no causa afectación a la autoridad recurrente, pues esa institución no puede invocarse para negar la suspensión, en tanto que opera sólo en sentido favorable, es decir, para conceder la suspensión de los actos reclamados.

"Lo anterior encuentra apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 10/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del siguiente tenor:

"...

"En todo caso, lo trascendente para la autoridad inconforme es el análisis que se realizó sobre el perjuicio que puede ocasionarse al interés social o la contravención a disposiciones de orden público con el otorgamiento de la suspensión, lo que se examinará en el siguiente apartado en atención a los agravios que esgrimió sobre ese tema:

"II. Perjuicio al interés social (tercer agravio).

"La autoridad recurrente aduce que, en el caso, de conceder la suspensión definitiva, se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, toda vez que los preceptos que se tildan inconstitucionales (artículos 25, fracciones VI y X, 27, fracción XI y 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta) inciden de forma directa en el

cálculo y, por ende, el pago del impuesto sobre la renta, por lo que no es factible suspender su aplicación.

"Sigue diciendo la autoridad inconforme que la imposición y recaudación de contribuciones persigue un fin de interés social, ya que el Estado requiere allegarse de los recursos necesarios para poder prestar los servicios a los que se encuentra obligado, por lo que, de eximir a la quejosa de cumplir con sus obligaciones tributarias, se impediría recaudar esos recursos en la medida en que se tenía contemplado, contraviniendo con ello el interés social.

"Lo anterior es infundado.

"En efecto, se considera que no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, no sólo porque los actos reclamados no encuadran en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, ni puede catalogarse como alguno similar en sus consecuencias, sino porque las disposiciones que se tildan de inconstitucionales establecen un límite para las deducciones que pueden efectuar los contribuyentes, por lo que, de concederse la suspensión, contrario a lo que expone la autoridad recurrente, no se estaría vedando a la hacienda pública del ingreso correspondiente al impuesto sobre la renta, simplemente se modificaría la base del impuesto.

"Es verdad que, por regla general, las disposiciones legales que emite el Congreso de la Unión, al ejercer su facultad legislativa, se consideran de orden público y su cumplimiento de interés social, lo cierto es que aplicar esa medida para establecer la procedencia o improcedencia de la suspensión de los actos reclamados –ya provisional, ya definitiva– implicaría hacerla nugatoria.

"Ello, porque todas las disposiciones legales en mayor o menor medida son de interés social y orden público; por tanto, bajo esa perspectiva, se llegaría a la conclusión equívoca de que cualquier medida cautelar tendente a paralizar la ejecución de un acto que se base en aquéllas ha de negarse, lo que contraviene el artículo 148 de la Ley de Amparo, que establece expresamente la procedencia de la suspensión cuando se reclamen normas generales, ya sea que se impugnen como autoaplicativas o como heteroaplicativas.

"En esas condiciones, el concepto de orden público más que gravitar en el hecho de que las leyes revistan tal carácter, debe partir de la no afectación de los bienes de la colectividad tutelados por las leyes, ya que lo que debe valorarse es el eventual perjuicio que pudieran sufrir las metas de interés colectivo.

"De tal suerte que, para colegir válidamente el contenido de la noción de orden público, es menester ponderar las situaciones que se llegaran a producir con la suspensión del acto reclamado, es decir, si con la medida se privaría a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le inferirá un daño que, de otro modo, no resentiría.

"En el presente asunto, como ya se dijo, no se infiere daño alguno a la colectividad, pues de concederse la medida cautelar, en términos del artículo 148 de la Ley de Amparo, sólo tendría el efecto de prescindir provisionalmente del límite para deducir los egresos que se prevén en los artículos que se tildan inconstitucionales de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, por lo que no se veda al fisco del ingreso con motivo de dicho tributo, simplemente se modificaría la base de la contribución.

"Además de que la medida cautelar no restringe a la autoridad hacendaria para que ejerza sus facultades de comprobación, por medio de cualquiera de las formas que establece la ley o de que, en caso de sobreseerse o negarse la protección constitucional solicitada por la quejosa, realice el cobro de la diferencia como lo señala el precepto impugnado.

"Lo anterior concatenado con el análisis de la apariencia del buen derecho, del que se desprenden diversas causas que permiten adelantar presuntivamente un derecho en favor del quejoso, ya que lo favorece el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, que se respeta en la medida que se permita al contribuyente tributar conforme a su capacidad contributiva real, lo cual, se consigue de entre otros elementos, reconociendo el derecho a deducir gastos indispensables para obtener la utilidad.

"De modo que, contrario a lo sostenido por la autoridad recurrente, en el caso, no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público con el otorgamiento de la suspensión.

"III. Efectos de la suspensión (agravios primero, cuarto y quinto).

"La autoridad recurrente aduce que la interlocutoria recurrida imprime efectos restitutorios a la suspensión, los que, en todo caso, son propios de la sentencia que resuelve el fondo del amparo, con lo que está creando un derecho a favor de la quejosa, soslayando que la suspensión tiene como propósito mantener viva la materia del amparo, no la de otorgar anticipadamente los efectos que se darían de resultar inconstitucionales las leyes reclamadas.

"Añade que se constituyó un derecho para la quejosa, ya que se concedió la suspensión para que no se le apliquen las disposiciones que se tildan

inconstitucionales; pueda deducir la totalidad de las prestaciones que otorga a sus trabajadores diferentes al salario y, como consecuencia de lo anterior, la autoridad fiscal se abstenga de ejecutar medidas coercitivas en relación con tales preceptos, lo que, en todo caso, es propio de la sentencia que resuelve el fondo del asunto, en tanto que sólo ésta puede tener efectos restitutorios.

"Lo anterior es infundado.

"Se afirma lo anterior, toda vez que, contrario a lo expuesto por la recurrente, la suspensión concedida únicamente mantiene viva la materia del juicio constitucional, impidiendo que el acto que lo motiva se consume irreparablemente y haga ilusoria para la quejosa la protección de la Justicia Federal, además de que la institución suspensiva garantice la conservación de la materia del amparo, implica que, al resolverse sobre ella, no puedan abordarse cuestiones propias del fondo del asunto, ni sus efectos pueden coincidir con los propios de la sentencia, pues esto equivaldría a prejuzgar sobre la constitucionalidad del acto y anticipar los efectos protectores de un fallo que quizá no le sea favorable a la quejosa.

"Por otra parte, es cierto, como lo expone la recurrente, que el párrafo segundo del artículo 131 de la Ley de Amparo establece que, en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto constituir efectos que no haya tenido la quejosa antes de la presentación de la demanda.

"Sin embargo, no hay que soslayar que el artículo 135 de dicha ley, también establece que cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la cual, surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

"Por tanto, en casos como el que nos ocupa, es factible otorgar la suspensión sin que ello implique una contravención a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 131 de la ley de la materia.

"Asimismo, se considera que, contra lo que afirma la recurrente, sí es posible conceder la suspensión definitiva, respecto de las consecuencias que las normas que se tildan inconstitucionales produce en la esfera jurídica de la quejosa, atento a lo que dispone el numeral 148 de la Ley de Amparo.

"Sobre esa base, también es inexacto hablar, como lo hace la recurrente, que la medida cautelar tenga efectos constitutivos de derechos, pues con

ella sólo se hace prevalecer la esfera jurídica que regía sobre la quejosa antes del uno de enero de dos mil catorce, fecha en que se publicó la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo anterior, al permitir a la impetrante continuar tributando en los términos en que lo venía realizando antes de esa data y hasta que se resuelva en definitiva el juicio de amparo, prerrogativa de la cual ya gozaba.

"IV. Conclusión.

"Por tanto, al no haber prosperado los agravios esgrimidos, se impone confirmar la interlocutoria recurrida, en lo que es materia de la revisión."

CUARTO.—**Requisitos para que se actualice la contradicción de criterios y, de ser el caso, determinar el punto de derecho que no comparten los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados.** Previamente a establecer si efectivamente existen criterios disímiles sustentados entre los órganos colegiados precisados con anterioridad y, tal circunstancia, sea materia de estudio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de decidir cuál de ellos debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, se considera conveniente establecer que dicho supuesto se actualiza ante la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) Que al resolver los asuntos jurídicos se examinen cuestiones esencialmente iguales; y,

b) Que la diferencia de criterios se presente en las consideraciones, razones o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas.

Así, con la finalidad de corroborar si los anteriores requisitos se actualizan en la especie, es menester hacer un análisis de los asuntos que intervienen en la contradicción de posturas que se denuncia.

A. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo en revisión incidental **********, **sostuvo, esencialmente, que es improcedente conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce**.

Las consideraciones en que se apoyó la decisión que antecede, en lo que interesa, fueron fundamentalmente las siguientes:

• El artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta es de carácter negativo, en la modalidad de prohibitivo, toda vez que impone una obligación de no hacer; por lo que si el legislador instituyó esa restricción en la legislación y ésta goza del beneficio de presunción de constitucionalidad, ello genera la imposibilidad de otorgar la medida suspensional, en relación con sus efectos, porque tal proscripción de ninguna manera restringe un derecho del sujeto, por no estar incorporado o reconocido en su esfera jurídica dado el texto de la norma; de ahí la justificación para negar la medida cautelar.

• Si el artículo reclamado establece una limitante a la deducción de los pagos que, a su vez, sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor 0.53, al monto de dichos pagos, es evidente que, de concederse la suspensión para los efectos y consecuencias de tal precepto, esto es, para que se permita al particular la deducción del cien por ciento de los referidos pagos, se estaría constituyendo un derecho a su favor, lo que únicamente es procedente en el análisis del fondo del asunto.

• No es obstáculo la génesis del artículo 148 de la Ley de Amparo, en virtud de que ese canon no debe interpretarse y aplicarse de forma individual y aislada del marco jurídico de la legislación de amparo que regula las directrices y formalidades que campean sobre la suspensión a "petición de parte", puesto que si bien consigna que cuando se reclama una norma general con motivo de su primer acto de aplicación, la suspensión, además de los efectos establecidos en el primer párrafo del mencionado numeral, se decretará en relación con los efectos y consecuencias subsecuentes del acto de aplicación; lo cierto es que una intelección armónica y sistemática del indicado artículo 148, en relación con el diverso 131, ambos de esa legislación, permite arribar a la convicción que para ser procedente el establecimiento de esos efectos y consecuencias, primeramente, deben colmarse los requisitos que exige esta última porción legal, los que no se cumplen en la especie.

• Si atendiendo a la naturaleza (prohibitivo) del artículo que se tilda de inconstitucional, se considera que es improcedente otorgar la medida cautelar, deviene intrascendente si se encuentran o no satisfechos los presupuestos que se exigen en los artículos 128 y 129 de la Ley de Amparo e, inclusive, el análisis y ponderación de la apariencia del buen derecho, porque eso no motivaría a decretar el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, por ser de naturaleza prohibitiva.

• De otorgarse la medida cautelar para el efecto de permitir a la quejosa la deducción total, sin sujetarse a las limitantes que prevé el numeral reclamado, atentaría contra el interés social y se contravendrían disposiciones de

orden público; de ahí que no se colmen los requisitos que establece el artículo 128, fracción II, de la Ley de Amparo.

• La concesión de la suspensión implicaría un menoscabo en la recaudación de contribuciones, lo que indefectiblemente afectaría el interés social y contravendría las disposiciones que regulan esa cuestión, tomando en cuenta que la colectividad tiene sumo interés en tal aspecto, por estar estrechamente vinculado con la integración del gasto público.

B. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito conoció del amparo en revisión incidental **********; asunto en el que, en lo que interesa, consideró que **es procedente la suspensión definitiva contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta**; lo anterior, bajo las consideraciones siguientes:

• El artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta reclamado es de naturaleza positiva y, por tanto, respecto de éste, procede la suspensión, siempre y cuando se reúnan las exigencias del artículo 128 de la Ley de Amparo.

• Si bien la sociedad está interesada en que toda persona contribuya al gasto público, esencialmente, mediante la tributación, en el caso concreto, no se infiere que el otorgamiento de la medida solicitada afecte a la colectividad o, en su defecto, que ésta sea privada de algún derecho o privilegio; ni tampoco se advierte que se contravengan disposiciones de orden público.

• Igualmente, no se causa perjuicio a la colectividad por no afectarse la facultad recaudatoria del Estado, ya que la concesión de la suspensión no exime al contribuyente del pago del tributo, sino que lo obliga a seguir pagándolo en los términos en que lo venía haciendo, de acuerdo con la legislación anterior, lo que de manera alguna contraviene la citada fracción II del artículo 128, ya que si la norma reclamada es declarada constitucional, la consecuencia sería que el contribuyente tenga que ajustar el tributo enterado a la norma vigente y, con ello, el Estado recaudaría lo que dejó de percibir con la concesión de la suspensión.

• Además, si la norma reclamada contiene alguna obligación tributaria, la efectividad de la suspensión estará sujeta a que el impetrante garantice el interés fiscal y acredite dicha circunstancia ante el Juzgado de Distrito.

• Consecuentemente, procede conceder a la parte quejosa la suspensión definitiva solicitada, para el efecto de que se le permita seguir deduciendo

hasta el cien por ciento de las prestaciones otorgadas a sus trabajadores diferentes al salario, como lo venía haciendo.

C. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito** resolvió el amparo en revisión incidental **********, en el cual, en lo que aquí importa, estimó que **procede conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta**; ello, al sostener las razones siguientes:

• Con el otorgamiento de la suspensión del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no se sigue perjuicio al interés social ni se contravienen disposiciones de orden público, no sólo porque dicho acto no encuadra en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 129 de la Ley de Amparo, ni puede catalogarse como alguno similar en sus consecuencias, sino porque la disposición tildada de inconstitucional establece un límite para las deducciones que pueden efectuar los contribuyentes, por lo que, de concederse la suspensión, no se estaría vedando a la hacienda pública del ingreso correspondiente al impuesto sobre la renta, sino que simplemente se modificaría la base del impuesto.

• Es verdad que, por regla general, las disposiciones legales que emite el Congreso de la Unión, al ejercer su facultad legislativa, se consideran de orden público y su cumplimiento de interés social; sin embargo, de aplicar esa medida para establecer la procedencia o improcedencia de la suspensión de los actos reclamados implicaría hacerla nugatoria, toda vez que todas las disposiciones legales, en mayor o menor medida, son de interés social y orden público, por lo que bajo esa perspectiva se llegaría a la conclusión equívoca de que cualquier medida cautelar tendente a paralizar la ejecución de un acto que se base en aquéllas ha de negarse, lo que contraviene el artículo 148 de la Ley de Amparo.

• En el presente asunto no se infiere daño alguno a la colectividad, pues de concederse la medida cautelar, en términos del artículo 148 de la Ley de Amparo, sólo tendría el efecto de prescindir provisionalmente del límite para deducir los egresos que se prevén en los artículos que se tildan inconstitucionales de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, por lo que no se veda al fisco del ingreso con motivo de dicho tributo, simplemente se modificaría la base de la contribución.

• Además, la medida cautelar no restringe a la autoridad hacendaria para que ejerza sus facultades de comprobación, por medio de cualquiera de

las formas que establece la ley o de que, en caso de sobreseerse o negarse la protección constitucional solicitada por la quejosa, realice el cobro de la diferencia, como lo señala el precepto impugnado.

• Del análisis de la apariencia del buen derecho se desprenden diversas causas que permiten adelantar presuntivamente un derecho en favor del quejoso, ya que lo favorece el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional, que se respeta en la medida que se permita al contribuyente tributar conforme a su capacidad contributiva real, lo cual se consigue de entre otros elementos, reconociendo el derecho a deducir gastos indispensables para obtener la utilidad.

• La suspensión concedida únicamente mantiene viva la materia del juicio constitucional, impidiendo que el acto que lo motiva se consuma irreparablemente y haga ilusoria para la quejosa la protección de la Justicia Federal.

• Es cierto que el párrafo segundo del artículo 131 de la Ley de Amparo establece que, en ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto constituir efectos que no haya tenido la quejosa antes de la presentación de la demanda; sin embargo, no debe soslayarse que el artículo 135 de dicha ley, también establece que cuando el amparo se solicite en contra de actos relativos a la determinación, liquidación, ejecución o cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la cual surtirá efectos si se ha constituido o se constituye la garantía del interés fiscal ante la autoridad exactora.

• En casos como el que nos ocupa, es factible otorgar la suspensión, respecto de las consecuencias que la norma tildada de inconstitucional produce en la esfera de la quejosa, sin que ello implique una contravención a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 131 de la ley de la materia.

• La medida cautelar no tiene efectos constitutivos de derechos, pues con ella sólo se hace prevalecer la esfera jurídica que regía sobre la quejosa antes del uno de enero de dos mil catorce, fecha en que se publicó la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo anterior, al permitir a la impetrante continuar tributando en los términos en que lo venía realizando antes de esa data y hasta que se resuelva en definitiva el juicio de amparo, prerrogativa de la cual ya gozaba.

En esta tesitura, tomando en consideración los requisitos precisados que deben surtir plena vigencia para determinar la existencia de la contradicción de los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte lo siguiente:

a) Que al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones esencialmente iguales.

Este requisito se observa en sus términos, en virtud de que los Tribunales Colegiados involucrados examinaron idéntico punto de derecho, puesto que dilucidaron si era procedente o no conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce.

b) Que las diferencias de criterios se presenten en las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas en las sentencias respectivas.

También este requisito se actualiza.

En lo que atañe al punto de derecho materia de estudio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito resolvió, básicamente, que: es improcedente conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce; en cambio, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito determinaron, esencialmente, que: sí procede el otorgamiento de dicha medida cautelar.

Bajo tal contexto, al surtir plena vigencia los requisitos mencionados con antelación, es dable señalar que, en el caso que nos ocupa, el punto concreto de contradicción consiste en determinar:

Si resulta procedente, o no, conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, para el efecto de que se permita al contribuyente seguir deduciendo las prestaciones otorgadas a favor de sus trabajadores que, a su vez, sean ingresos exentos para estos, como lo venía haciendo antes de la entrada en vigor de la referida norma.

No pasa inadvertido que los mencionados órganos jurisdiccionales no hubieren redactado ni publicado tesis conforme a lo previsto en los artículos 218, 219 y 220 de la Ley de Amparo, ya que tal situación no constituye obstáculo para estimar existente la contradicción de tesis denunciada, en virtud de que, para que dicho supuesto se actualice, basta simplemente que diversos

Tribunales Colegiados de Circuito adopten criterios divergentes, al resolver sobre un mismo punto de derecho.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 94/2000, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY."[4]

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** Para estar en aptitud de emitir un pronunciamiento en la contradicción de tesis que nos ocupa, es conveniente tener presente que, de conformidad con el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, los actos reclamados en el juicio de amparo "**podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, debe realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social**."

En relación con lo anterior, el artículo 128 de la Ley de Amparo[5] prevé que la suspensión se decretará siempre que se solicite por el quejoso y no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

Por su parte, este Alto Tribunal ha establecido diversas notas relacionadas con la figura de la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo, a saber:

• Que el **objeto de la suspensión** es el de detener, paralizar o mantener las cosas en el estado que guarden para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias se consuma destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa, siempre que reúna los requisitos de procedencia.

• Que la suspensión sí puede otorgarse respecto de **actos consumados**, con efectos restitutorios, en tanto no se afecte a la sociedad.

---

[4] Consultable en la página 319, Tomo XII, correspondiente a noviembre de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, registro: 190917.

[5] "Artículo 128. Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias, siempre que concurran los requisitos siguientes:
"I. Que la solicite el quejoso; y
"II. Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.
"La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado."

• Que, por regla general, sólo los **actos futuros de inminente realización y no los futuros e inciertos son susceptibles de ser suspendidos**; entendiéndose por los primeros los que derivan de manera directa y necesaria de otro ya preexistente; de tal manera que pueda asegurarse que se ejecutará en breve y, por los segundos, aquellos cuya realización es remota, en tanto que su existencia depende de la actividad previa del quejoso o de que la autoridad decida ejercer o no alguna de sus atribuciones.

• Que siempre es factible que se otorgue la medida cautelar solicitada con respecto a los **efectos y consecuencias** de los actos reclamados, cuando la naturaleza del acto lo permita y no se afecte al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público.

• Que el **orden público y el interés social** son nociones íntimamente vinculadas en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno; además que dichas figuras se ven afectadas cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.

Como se advierte, el propósito fundamental de la suspensión consiste en mantener las cosas en el estado que guardan para evitar que el acto reclamado, su ejecución o consecuencias se consuman destruyendo la materia del amparo, o bien, produzcan detrimentos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa.

Ahora bien, es importante recordar que la problemática jurídica de la presente contradicción se vincula con la procedencia de la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, para el efecto de que pueda permitirse a los contribuyentes seguir deduciendo las prestaciones otorgadas a favor de sus trabajadores que, a su vez, sean ingresos exentos para éstos, como lo venían haciendo antes de la entrada en vigor de la citada porción normativa.

Cabe señalar que el mencionado artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, es del tenor siguiente:

"Artículo 28. Para los efectos de este título, no serán deducibles:

"...

"XXX. Los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos. El factor a que se refiere este párrafo será del 0.47 cuando las prestaciones otorgadas por los contribuyentes a favor de sus trabajadores que a su vez sean ingresos exentos para dichos trabajadores, en el ejercicio de que se trate, no disminuyan respecto de las otorgadas en el ejercicio fiscal inmediato anterior."

Como se observa, la referida porción normativa establece una limitante a la deducción de los pagos que, a su vez, sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos.

Lo que se traduce en que el precepto legal en cuestión constituye una medida de carácter prohibitivo, ya que tiene por objeto impedir que los contribuyentes deduzcan al cien por ciento las prestaciones otorgadas a favor de sus trabajadores que, a su vez, sean ingresos exentos para éstos.

Al respecto, es importante destacar que este Alto Tribunal ha sostenido que resulta improcedente conceder la suspensión contra actos prohibitivos, porque sería contraria a la naturaleza de la institución, toda vez que ésta tiene por objeto única y exclusivamente mantener las cosas en el estado en que se encuentran y si se concediera la suspensión contra tales actos, sus efectos no se limitarían a mantener las cosas en ese estado, sino a permitir al particular la ejecución de los actos que la autoridad responsable le prohibió ejecutara, esto es, se daría a la suspensión efectos restitutorios, lo que sólo puede tener la sentencia que se dicte en el amparo.[6]

---

[6] Los criterios en comento son los siguientes: "ACTOS PROHIBITIVOS, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LOS.—La suspensión es improcedente contra los actos prohibitivos, porque sería contraria a la naturaleza de la institución, toda vez que ésta tiene por único y exclusivo objeto, mantener las cosas en el estado en que se encuentran, y si se concediera la suspensión contra tales actos sus efectos no se limitarían a mantener las cosas en ese estado, sino a permitir al particular la ejecución de los actos que la autoridad responsable le prohibió ejecutara, esto es, se daría a la suspensión efectos restitutorios, toda vez que se mantendría la situación jurídica que prevalecía antes de dictarse el acto reclamado.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época. Registro: 328664. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: Tomo LXVI, materia administrativa, página 1003; y "ACTOS PROHIBITIVOS, SUSPENSIÓN IMPROCEDENTE CONTRA LOS.—Si se reclama en amparo la orden administrativa que prohíbe al quejoso ejecutar determinados actos, la suspensión debe negarse, por tratarse de actos prohibitivos porque, si se concediese, no tendría ya los efectos de mantener las cosas en el estado en que se encontraban, sino que se retrotraerían al estado anterior a la prohibición, efectos que sólo puede tener la sentencia que se dicte en el amparo.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época. Registro: 332251. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Tomo LIV, materia administrativa, página 1022.

Bajo tal contexto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que no es procedente conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, ya que, de lo contrario, se permitiría a los contribuyentes realizar actos que, sin prejuzgar el fondo, están prohibidos por la ley, lo que entrañaría la afectación del interés social y la contravención a disposiciones de orden público.

Esto es así, toda vez que si el referido artículo señala expresamente que no serán deducibles los pagos que, a su vez, sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos; de concederse la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación de ese numeral para que se permita a los contribuyentes seguir deduciendo tales prestaciones, como lo venían haciendo antes de que entrara en vigor dicha norma, se estaría constituyendo un derecho a su favor que no tenían; lo cual, sólo es propio de lo que se resuelva de fondo en el juicio de amparo.

Además, es conveniente señalar que esta Segunda Sala considera que, por regla general, no procede conceder la suspensión respecto de los efectos y consecuencias de la aplicación de los ordenamientos legales que establecen un límite a las deducciones, ya que de otorgarse para permitir a los contribuyentes que deduzcan en la forma en la que lo venían haciendo, se seguiría perjuicio al interés social y se contravendrían disposiciones de orden público, toda vez que se vería afectada la recaudación fiscal, que es en lo que están interesados la sociedad y el Estado.

Asimismo, la negativa del otorgamiento de la suspensión en el supuesto que nos ocupa, no implica que la aplicación de la norma en cuestión deje sin materia el juicio de amparo, ni tampoco que se produzcan actos de difícil o imposible reparación a la parte quejosa.

Esto es así, ya que en la eventualidad de que la norma –respecto de la cual se solicita la suspensión– resulte inconstitucional, el efecto de la concesión de amparo será permitir al contribuyente la deducción en los términos en los que lo venía haciendo y, en tal supuesto, las diferencias que resulten a su favor podrán ser materia de una declaración complementaria y, en su caso, de una solicitud de devolución.

SEXTO.—**Decisión.** En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

RENTA. CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN XXX, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN. Es improcedente conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, toda vez que al señalar expresamente que no serán deducibles los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos, de concederse la suspensión para que se permita a los contribuyentes seguir deduciendo esas prestaciones como lo venían haciendo antes de que entrara en vigor dicha norma, se estaría constituyendo un derecho a su favor que no tenían, lo cual sólo es propio de lo que se resuelva de fondo en el juicio de amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, hágase del conocimiento de las autoridades respectivas y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo

de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENTA. CONTRA LOS EFECTOS Y CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 28, FRACCIÓN XXX, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, ES IMPROCEDENTE CONCEDER LA SUSPENSIÓN.

Es improcedente conceder la suspensión contra los efectos y consecuencias de la aplicación del artículo 28, fracción XXX, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del 1 de enero de 2014, toda vez que al señalar expresamente que no serán deducibles los pagos que a su vez sean ingresos exentos para el trabajador, hasta por la cantidad que resulte de aplicar el factor de 0.53 al monto de dichos pagos, de concederse la suspensión para que se permita a los contribuyentes seguir deduciendo esas prestaciones como lo venían haciendo antes de que entrara en vigor dicha norma, se estaría constituyendo un derecho a su favor que no tenían, lo cual sólo es propio de lo que se resuelva de fondo en el juicio de amparo.

2a./J. 135/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 390/2016. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto del Tercer Circuito y Cuarto del Segundo Circuito, ambos en Materia Administrativa, y Primero en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito. 2 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fabián Gutiérrez Sánchez.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 307/2015, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 407/2015, y el diverso sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 548/2015.

Tesis de jurisprudencia 135/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN FISCAL. EL SECRETARIO DE FINANZAS, INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE NULIDAD QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES LOCALES, EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 122/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS OCTAVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 2 DE AGOSTO DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año, y vigente a partir del veintidós siguiente, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis en materia administrativa, en la que se encuentra especializada esta Sala.

SEGUNDO.—El oficio de denuncia proviene de parte legítima, ya que lo signó el Magistrado presidente del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que emitió una de las ejecutorias que participan de la presente contradicción, por lo que se actualiza el supuesto previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, que establece que podrán denunciar la contradicción de tesis sustentada entre los Plenos de distintos Circuitos, entre los Plenos en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Ministros, los Plenos de Circuito

o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron.

TERCERO.—Para determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es preciso conocer los criterios emitidos por los órganos colegiados en cuestión.

Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito
(Revisión fiscal 359/2016)

Declaró improcedente el medio de impugnación citado, al considerar que, conforme a lo previsto en el artículo 63, párrafo segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tratándose de juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso de revisión podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte; además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que cuando la entidad federativa sea la que quiera interponer el recurso de revisión fiscal, en los juicios contenciosos que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales del Estado de Oaxaca, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales, por tratarse de una persona moral oficial, deberá hacerlo por conducto de los órganos o funcionarios que la representan, según dispongan la Constitución y las leyes locales; asimismo, señaló que los órganos o funcionarios que tengan la facultad de representar a la entidad federativa de que se trate, al interponer el recurso de revisión fiscal, deben hacerlo en representación de ésta, es decir, expresamente señalar que así promueven el recurso y no a nombre de alguna de las autoridades de dicha entidad, pues acorde al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la jurisprudencia 2a./J. 178/2008, para considerar que una autoridad está legitimada para interponer dicho recurso, debe tener la facultad de representar a la correspondiente entidad, lo cual implica que debe actuar en representación de ésta, porque si lo hace en representación de una autoridad de la citada entidad coordinada en ingresos federales, únicamente estaría actuando en representación de esta última y no de los intereses de la hacienda pública del Estado coordinado.

Por esa razón, se enfatizó, no basta que la autoridad que interpone el recurso de revisión esté facultada para representar los intereses de la entidad federativa coordinada en ingresos federales, pues también se requiere que, al interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de

Procedimiento Contencioso Administrativo, lo haga en representación de la entidad federativa coordinada, y no de la autoridad demandada o de cualquier otra autoridad diversa a aquella persona jurídica, aun cuando ésta sea parte de dicho Gobierno Estatal.

En el caso, como el recurso de revisión fiscal fue interpuesto por el director de lo Contencioso, en suplencia por ausencia del secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, conforme al contenido del artículo 24, fracción II, incisos a) y b), así como en la fracción VII de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y de la cláusula cuarta del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Guanajuato, se concluyó que la citada secretaría no tenía facultades para interponer el medio de impugnación, como representante de esa entidad federativa, toda vez que el secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato no tenía dentro de sus facultades la de representar a ese Estado (entidad federativa coordinada en ingresos federales), como titular de los intereses derivados del Convenio de Coordinación Fiscal celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Guanajuato, pues si bien dicha secretaría contaba con facultades para representar el interés de la hacienda pública del Estado de Guanajuato, no había interpuesto el medio de defensa en representación de la entidad federativa coordinada; de ahí la improcedencia del recurso.

Se aclaró que no obstaba que el artículo 26, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración estableciera que el director de lo Contencioso podía actuar en suplencia por ausencia del secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, pues si bien facultaba al secretario de Finanzas, Inversión y Administración para interponer el recurso de revisión fiscal; dicho precepto claramente refería que dicha facultad únicamente se ejercía cuando se tratara de la primera hipótesis contemplada en el primer párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no respecto de la segunda, que se refiere a los casos de coordinación fiscal.

En apoyo a su determinación, el órgano colegiado citó la jurisprudencia 2a./J. 128/2012 (10a.), de rubro: "REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL DE FISCALIZACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE NULIDAD QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES

EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES LOCALES, EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES."

Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito
(Revisiones fiscales 216/2010, 22/2011, 51/2011, 52/2011 y 57/2011)

Consideró que el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato estaba legitimado para interponer el recurso de revisión, no así el director de lo Contencioso adscrito a la Subprocuraduría Fiscal de Asuntos Contenciosos y Resoluciones de la Procuraduría Fiscal del Estado de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, pues de conformidad con el artículo 63, primero y segundo párrafos, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se establecían dos sistemas de legitimación del recurso de revisión fiscal dependiendo de las características de la resolución impugnada en sede común: el primero de ellos, era el sistema general, referido a las resoluciones impugnadas que no eran emitidas por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, caso en el cual, la sentencia podía ser impugnada por la autoridad demandada, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica. El segundo, implicaba un sistema específico, relacionado con las resoluciones provenientes de autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, caso en el que el recurso podía ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, o bien, por la entidad federativa coordinada en ingresos federales en los juicios que intervinieran como parte.

Además, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 2a./J. 178/2008, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN FISCAL DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES DEL CITADO ESTADO EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES.", examinando el convenio correspondiente al Estado de Oaxaca, publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y seis, en el que estaba previsto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía reservada la interposición del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado competente (*cláusula vigésima, fracción V*), pero con motivo del Convenio de Colaboración

Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Guanajuato, se acordó delegar esa atribución.

En ese sentido, se determinó que, conforme a la cláusula octava, fracción IX, del referido convenio, se había pactado que, en materia del recurso de revisión, la entidad se encontraba facultada para interponer dicho recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, y en la diversa cláusula vigésima sexta, fracción IV, se consignó que la reserva de esta atribución, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, versaba sobre los casos previstos en las cláusulas décima quinta (*multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales*) y décima octava (*recuperación de créditos fiscales*); lo cual evidenciaba que con motivo del citado convenio de colaboración y su modificación, a la entidad federativa le fue delegada la atribución de interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado correspondiente, y que esa facultad quedaba inmersa en la cláusula cuarta del convenio, cuyas atribuciones podían ser ejercidas por el gobernador o por las autoridades que, conforme a las disposiciones legales locales, estuvieran facultadas para administrar contribuciones federales.

Las razones anteriores condujeron a determinar que el director de lo Contencioso adscrito a la Subprocuraduría Fiscal de Asuntos Contenciosos y Resoluciones de la Procuraduría Fiscal del Estado de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, pese a ser la unidad administrativa encargada de representar y defender a la secretaría en cuestión, no estaría legitimado para interponer el medio de defensa si el caso versaba sobre un sistema específico, por tratarse de resoluciones provenientes de autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, pues en este supuesto, conforme a la cláusula cuarta del convenio, el legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal será el gobernador del Estado o quien legalmente lo supliera, así como las autoridades fiscales que, conforme a las disposiciones jurídicas locales, estaban facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales, o quien pudiera suplirlas; por ende, cuando en el juicio anulatorio se demandara la nulidad de las resoluciones que provinieran de autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, o bien, por la entidad federativa coordinada en ingresos federales en los juicios que intervinieran como parte. Pero en el segundo supuesto de interposición, es decir, si la entidad federativa era quien acudía al recurso, para que se considerara legitimado el recurrente, tenía que interponerse por el gobernador del Estado o quien lo supliera, o bien, por las autoridades fiscales que, conforme a las disposicio-

nes jurídicas locales, estuvieran facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales. En el caso, se enfatizó que como el recurso se había interpuesto por el titular de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, era competente, de acuerdo a las disposiciones jurídicas locales, para administrar lo relacionado con ingresos derivados de contribuciones (*en sentido amplio*) federales, pues de acuerdo con el artículo 24, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, una de las facultades de la citada secretaría local era la de: "Administrar la recaudación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales que correspondan al Estado"; de ahí que, efectivamente, correspondía a la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato administrar sus contribuciones locales, pero además, administrar la recaudación de las participaciones y aportaciones de índole federal del Estado de Guanajuato.

A mayor abundamiento, se mencionó que, aun cuando se considerara que no existía disposición expresa en la legislación local, de la que derivara la mencionada facultad de la Secretaría de Finanzas, debía observarse que en el segundo párrafo de la citada cláusula cuarta, se convino que, a falta de las disposiciones legales que facultaran para administrar, comprobar y recaudar ingresos federales, las facultades a que aludía esa cláusula, serían ejercidas por las autoridades fiscales de la propia entidad que realizaran funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el convenio, en relación con ingresos locales. Por lo que, aun en ese supuesto, si se tenía en cuenta que a la Secretaría de Finanzas le correspondía la administración de los ingresos locales, con esa salvedad también se podía considerar con legitimación para interponer recurso de revisión.

El criterio que antecede del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito, emitido en la parte conducente de las ejecutorias dictadas en los cinco recursos de revisión que participan de la presente denuncia de contradicción de tesis, dio origen a la jurisprudencia XVI.1o.A.T. J/24, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 1038, con número de registro digital: 161764, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. EL SECRETARIO DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS AUTORIDADES FISCALES DEL CITADO ESTADO, EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES."

CUARTO.—Atento a las decisiones de los órganos colegiados de que se trata, se advierte que existe la contradicción de tesis, porque partiendo de cuestiones jurídicas que pueden asemejarse, se pronunciaron de manera opuesta.

En efecto, el asunto resuelto por el **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito** deriva de un crédito fiscal por concepto de impuesto general de importación, impuesto al valor agregado, actualización, recargos y multa, derivado de un vehículo de procedencia extranjera, que finalmente pasó a propiedad del fisco federal; tal acto dio lugar a un juicio contencioso administrativo que concluyó declarando la nulidad de la resolución impugnada, para el efecto de que se determinara el valor del vehículo materia del procedimiento administrativo en materia aduanera; lo que motivó el recurso de revisión interpuesto por el director de lo Contencioso, en suplencia por ausencia del secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato; medio de impugnación que se declaró improcedente, porque el órgano colegiado de que se trata consideró que la autoridad recurrente y la autoridad a la que suplía por ausencia, no estaba facultada, como representante de la entidad federativa (*coordinada en ingresos federales*), a actuar como titular de los intereses derivados del Convenio de Coordinación Fiscal celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Guanajuato, debido a que sólo contaba con atribuciones para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales, pero no para interponer el medio de impugnación.

Por su parte, los recursos de revisión 216/2010, 22/2011 y 52/2011, del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**, derivaron de un crédito fiscal por concepto de diversos impuestos, recargos y multa, consecuencia de una visita domiciliaria; que motivó un juicio contencioso administrativo, en el que se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, atento a la falta de fundamentación y motivación, al emitirse el documento liquidatorio; fallo que fue recurrido, por una parte, por el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato y, por otra, por el administrador local jurídico de Celaya, en ausencia del jefe del Servicio de Administración Tributaria. El órgano colegiado de que se trata declaró improcedentes los recursos de revisión, atento a lo siguiente:

a) Consideró que el jefe del Servicio de Administración Tributaria podía ser suplido por los administradores locales jurídicos; sin embargo, en los juicios de nulidad en que se hubiere analizado la legalidad de los actos emitidos por autoridades estatales coordinadas en ingresos federales, la interposición

del recurso de revisión fiscal, en contra de las sentencias respectivas, sólo podía hacerse valer por el jefe del Servicio de Administración Tributaria y por la autoridad que tuvo intervención en el juicio como parte; consecuentemente, declaró que el administrador local jurídico de Celaya no estaba legitimado para interponer el recurso de revisión.

b) Declaró que el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato estaba legitimado para interponer el medio de impugnación, al ser competente, de acuerdo con las disposiciones jurídicas locales [*artículo 24, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y cláusula cuarta del convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal celebrado entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Guanajuato*] para administrar lo relacionado con ingresos que deriven de contribuciones (*en sentido amplio*) federales.

c) Pese a lo anterior, la improcedencia de los recursos de revisión derivaron de la aplicación de la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN."

Por otra parte, los recursos de revisión 51/2011 y 57/2011, también del índice del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito**, derivaron de un crédito fiscal por concepto de impuesto general de importación, impuesto al valor agregado, actualización, recargos y multa, derivado de un vehículo de procedencia extranjera, que finalmente pasó a propiedad del fisco federal; tal acto dio lugar a un juicio contencioso administrativo en el que se declaró la nulidad de la resolución impugnada en un caso, para la restitución del vehículo y, en el otro, no hay constancia de la razón de la nulidad; lo que motivó que el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato y el administrador local jurídico de Celaya interpusieran el recurso de revisión 52/2011; y que sólo el secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato hiciera valer el recurso de revisión 57/2011. El órgano colegiado de que se trata revocó el fallo recurrido para que la Sala responsable analizara la contestación de la demanda y las pruebas ofrecidas; sin embargo, en lo que interesa, también declaró que la administradora local jurídica de Celaya del Servicio de Administración Tributaria no estaba legitimada para interponer el medio de impugnación y, por las mismas razones dadas en las revisiones fiscales 216/2010, 22/2011 y 52/2011, consideró que el secretario de Finanzas

y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato estaba legitimado para interponer el recurso, al ser competente, de acuerdo con las disposiciones jurídicas locales, para administrar lo relacionado con ingresos que deriven de contribuciones (*en sentido amplio*) federales.

Como puede apreciarse, si bien en el asunto que conoció el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la autoridad signante fue el director de lo Contencioso, en suplencia por ausencia del secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato (*denominación actual*); y en el del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito lo hizo directamente el entonces secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, lo cierto es que el órgano colegiado citado en primer término hizo un pronunciamiento específico, en relación con la legitimación del titular de dicha secretaría para interponer el medio de defensa y concluyó lo contrario al criterio adoptado por el otro Tribunal de Circuito.

En esa tesitura, resulta innegable la existencia de la contradicción de tesis que se denuncia, sin que represente obstáculo que uno de los tribunales haya analizado las disposiciones legales vigentes en dos mil diez y dos mil once, y el otro las que estaban en vigor en dos mil dieciséis, pues el tópico relativo a los supuestos de procedencia del recurso de revisión interpuesto en los juicios que versan sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, no se han modificado y, al respecto, se prevén esencialmente las mismas hipótesis, aunado a que en ambos criterios se analizó el mismo Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal celebrado entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Guanajuato.

QUINTO.—La contradicción de tesis radica en determinar si el secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato está legitimado para interponer recurso de revisión contra sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en juicios que versen sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales de ese Estado, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales.

Antes de hacer un pronunciamiento al respecto, es indispensable tener presente lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las contradicciones de tesis 107/2007-SS, 106/2008-SS y 294/2012, en las que se determinó lo siguiente:

a) Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente hasta el tres de octubre de dos mil once, para determinar qué autoridades pueden impugnar las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, debe atenderse a la voluntad del legislador ordinario plasmada en el numeral 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en tanto dicho precepto constitucional remite a "los casos que señalen las leyes".

b) Que conforme al referido artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, quienes pueden impugnar las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, son el Servicio de Administración Tributaria, a través de su jefe o por quien deba suplirlo en caso de ausencia, y las propias entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

c) Que cuando la entidad federativa sea la que quiera interponer el recurso de revisión fiscal en los juicios que versen sobre las resoluciones en cuestión, debe hacerlo por conducto de los órganos o funcionarios que la representen, según lo dispongan la Constitución y las leyes locales.

De esas contradicciones de tesis derivaron las jurisprudencias números 2a./J. 119/2007, 2a./J. 178/2008 y 2a./J. 128/2012, que enseguida se transcriben:

"Registro: 171920
"Novena Época
"Instancia: Segunda Sala
"Jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XXVI, julio de 2007
"Materia: administrativa
"Tesis: 2a./J. 119/2007
"Página: 367

"REVISIÓN FISCAL. LOS ADMINISTRADORES LOCALES JURÍDICOS DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA CONTRA LAS SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES

FISCALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS COORDINADAS EN INGRESOS FEDERALES.—De los artículos 63, párrafos primero y segundo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo vigente hasta el 31 de diciembre de 2006 y 24, fracción III, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, se advierte una regulación confusa e incongruente respecto de la actuación de las autoridades hacendarias federales para impugnar las sentencias definitivas dictadas por el tribunal citado en los juicios mencionados, pues mientras el primero establece la legitimación del Servicio de Administración Tributaria para interponer la revisión fiscal, el segundo dispone que la promoción del indicado medio de defensa corresponde a los administradores locales jurídicos, en representación del secretario de Hacienda y Crédito Público y del jefe del Servicio de Administración Tributaria. Así las cosas, debe atenderse a la voluntad del legislador ordinario, en términos del artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto remite a 'los casos que señalen las leyes', y no a lo previsto por el precepto reglamentario, de manera que como expresamente lo establece el invocado artículo 63, en los juicios de nulidad que versen sobre las resoluciones de mérito el recurso sólo puede interponerse por el Servicio de Administración Tributaria, a través del jefe de dicho órgano desconcentrado o por quien deba suplirlo en caso de ausencia. Además, los administradores locales jurídicos dependientes del referido Servicio no están legitimados para promover el recurso de revisión fiscal en el supuesto aludido, en primer lugar, porque el citado órgano desconcentrado no está facultado para representar al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunado a que tampoco es factible la representación por conducto de uno de sus órganos integrantes; y en segundo, debido a que conforme a los artículos 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, 19 de la Ley de Amparo y a los criterios jurisprudenciales establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no procede la representación de las autoridades responsables en el juicio de amparo, cuyas reglas son aplicables al trámite de la revisión fiscal."

"Registro: 168269
"Novena Época
"Instancia: Segunda Sala
"Jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo: XXVIII, diciembre de 2008
"Materia: administrativa
"Tesis: 2a./J. 178/2008
"Página: 286

"REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR DE AUDITORÍA E INSPECCIÓN FISCAL DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLA CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES DEL CITADO ESTADO EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se advierte un sistema de legitimación poco claro en relación con las autoridades que pueden impugnar las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, por lo que conforme al artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse a la voluntad del legislador plasmada en el numeral referido. Así, en términos de lo expresamente establecido en el indicado precepto legal, cuando la entidad federativa sea la que quiera interponer el recurso de revisión fiscal en los juicios contenciosos que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales del Estado de Oaxaca, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales, por tratarse de una persona moral deberá hacerlo por conducto de los órganos o funcionarios que la representan, según disponga la Constitución y las leyes locales. En ese tenor, el director de Auditoría e Inspección Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, al no ser representante de la entidad federativa, carece de legitimación para promover en los juicios indicados el recurso de revisión fiscal previsto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo."

"Décima Época
"Registro: 2002398
"Instancia: Segunda Sala
"Tipo de tesis: jurisprudencia
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012
"Materia: administrativa
"Tesis: 2a./J. 128/2012 (10a.)
"Página: 895

"REVISIÓN FISCAL. EL DIRECTOR GENERAL DE FISCALIZACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE INGRESOS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y PLANEACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA

INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE NULIDAD QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES LOCALES, EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuando una entidad federativa coordinada en ingresos federales interponga el recurso de revisión fiscal en los juicios contenciosos que versen sobre resoluciones de sus autoridades fiscales emitidas en materia de coordinación de ingresos federales, por tratarse de una persona moral, deberá hacerlo por conducto de los órganos o funcionarios que la representan, según lo dispongan la Constitución y las leyes locales. En ese sentido, si conforme a los artículos 42 y 49, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el representante de la entidad es el gobernador del Estado, y acorde con los artículos 1, 2, 4, 8, 12, 14, 18, 19, 20 y 22 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado de Veracruz; 19 y 20 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de ese Estado, y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tal entidad federativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2009, el director general de Fiscalización de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado no tiene dentro de sus facultades y atribuciones la de representar a esa entidad o a su gobernador, resulta que no está legitimado para interponer el recurso de revisión fiscal contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los juicios sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales del Estado de Veracruz, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales."

Se señaló también que el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, vigente hasta el tres de octubre de dos mil once, señalado en las jurisprudencias transcritas, establecía:

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

"…

"I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las

resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Y que con motivo de las reformas a la Constitución Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del seis de junio de dos mil once y vigentes a partir del cuatro de octubre del mismo año, se reformó el referido numeral 104, para establecer, en su fracción III, lo siguiente:

"Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

"...

"III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Por su parte, el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo prevé:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"...

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"…

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte. …"

(*Se reitera, lo reproducido no ha sido reformado y el mismo texto se consideró al resolver los asuntos de dos mil diez, dos mil once y dos mil dieciséis, incluso, esa parte conducente está vigente actualmente*)

Como se advierte, el precepto legal transcrito, al que remite el artículo 104, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la posibilidad de que las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Administrativa puedan ser impugnadas mediante el recurso de revisión fiscal por la autoridad demandada en el juicio contencioso, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, siempre que se cumplan los requisitos ahí establecidos.

En relación con los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el dispositivo en comento señala que el recurso de revisión fiscal podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria y por las citadas entidades federativas en los juicios en que intervengan como parte. Es decir, el precepto legal de que se trata establece dos sistemas de legitimación del recurso de revisión fiscal distintos, dependiendo de las características de la resolución impugnada en sede común, a saber:

1. El sistema general referido a las resoluciones impugnadas que no son emitidas por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales; y,

2. El sistema específico relacionado con las resoluciones que sí provienen de las indicadas autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales.

En el primer supuesto, la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa puede ser impugnada en revisión fiscal por la autoridad demandada, pero a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica; mientras que, en el segundo supuesto, esa sentencia puede ser recurrida por el Servicio de Administración Tributaria y por las propias entidades federativas en los juicios que intervengan como partes.

Sobre tales bases, la legitimación para interponer recurso de revisión fiscal en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales recae, de conformidad con lo expresamente establecido por el legislador en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sólo en el Servicio de Administración Tributaria, por conducto de su titular o por quien pueda suplirlo, y en las entidades federativas respectivas que hayan intervenido como parte en el juicio correspondiente, que por tratarse de personas morales, pueden acudir a esa instancia por conducto de los funcionarios o representantes que designen las normas locales, sin perjuicio de que éstos puedan, a su vez, ser suplidos por los servidores públicos a quienes se otorgue esa función efímera en los reglamentos interiores respectivos.

Ahora bien, los artículos 77 y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato establecen:

(Reformado, P.O. 17 de febrero de 1984)
"Artículo 77. Las facultades y obligaciones del gobernador del Estado, son:

"...

(Reformada, P.O. 24 de diciembre de 1996)
"XVIII. Representar al Estado y delegar esta representación en los términos que establezca la ley."

"Artículo 80. Para el despacho de los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, el gobernador del Estado contará con las dependencias señaladas en la ley de la materia, la cual establecerá las atribuciones, forma de organización y facultades de sus titulares."

Por su parte, los artículos 2o. y 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato disponen:

"Artículo 2o. El ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al gobernador del Estado, quien tendrá las facultades y obligaciones que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Guanajuato, la presente ley y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

"El gobernador del Estado podrá delegar atribuciones que no sean de su ejercicio exclusivo en las dependencias que de conformidad con esta ley sean competentes, o en su caso, en los servidores públicos que estime pertinente."

"Artículo 24. La Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública del Estado, y le competen las siguientes atribuciones:

"I. En materia de administración financiera:

"a) Planear, programar, presupuestar y evaluar la actividad financiera del Estado;

"b) Formular y presentar al gobernador del Estado los proyectos de iniciativas de la Ley Anual de Ingresos, del Presupuesto General de Egresos y el Programa General del Gasto Público, haciéndolos previamente compatibles con la disponibilidad de recursos;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"c) Establecer el sistema de programación del gasto público de acuerdo con los objetivos y necesidades de la administración pública estatal, considerando los diferentes instrumentos de planeación vigentes; normando y asesorando a las dependencias y entidades en la integración de sus programas específicos de conformidad con la ley de la materia;

"d) Establecer los sistemas que permitan una mayor racionalidad en el aprovechamiento de los recursos financieros;

"e) Establecer y normar los sistemas de contabilidad gubernamental;

"f) Organizar y llevar la contabilidad de la hacienda pública estatal;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"g) Elaborar los informes de la gestión financiera con los conceptos de gastos realizados y el cumplimiento de los objetivos específicos contenidos en los programas que conforman la cuenta pública del Estado, de conformidad con la legislación aplicable, y solventar conjuntamente con la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas las observaciones derivadas de procesos de fiscalización que finque el Congreso del Estado a través de su órgano técnico de fiscalización;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"h) Cancelar los créditos incobrables a favor del Estado, informando a la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas y al Congreso del Estado;

"i) Efectuar los pagos de acuerdo a los programas y presupuestos aprobados;

"j) Ejercer las acciones conducentes para preservar el patrimonio del Estado;

"k) Presentar denuncias o querellas ante el Ministerio Público e intervenir en los juicios que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando se afecte la hacienda pública del Estado;

"l) Asesorar al Poder Ejecutivo para celebrar convenios en materia hacendaria;

"m) Regular y registrar los actos y contratos de su competencia;

"n) Proporcionar asesoría y apoyo técnico que le sean solicitados por las dependencias, entidades y Municipios, en materia de su competencia;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Adicionado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"o) Crear o modificar partidos del presupuesto de egresos, en lo concerniente a la administración pública estatal de conformidad con la legislación aplicable;

"II. En materia de administración tributaria:

"a) Administrar la recaudación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales que correspondan al Estado;

"b) Ejercer las atribuciones y funciones que en materia de administración fiscal se contengan en los convenios suscritos por el Gobierno del Estado;

"c) Practicar revisiones y auditorías a los contribuyentes en relación con sus obligaciones fiscales, en los términos de las leyes y convenios respectivos;

"d) Imponer sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos fiscales y ejercer la facultad económico-coactiva, conforme a las leyes aplicables;

"e) Elaborar y mantener actualizado el padrón estatal de contribuyentes y llevar la estadística de ingresos del Estado;

"f) Proporcionar la asesoría que en materia de interpretación y aplicación de las leyes tributarias le sea solicitada por las demás dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado, por los Ayuntamientos y por los particulares; así como realizar una labor permanente de difusión y orientación fiscal;

"g) Organizar y controlar el catastro del Estado;

"h) Dirigir y supervisar las actividades de todas sus oficinas recaudadoras;

"i) Sugerir los criterios y montos de los estímulos fiscales, estudiar y proyectar sus repercusiones y efectos en los ingresos del Estado y evaluar los resultados conforme a sus objetivos en coordinación con la secretaría del ramo de que se trate;

"III. En materia de deuda pública:

(Reformado, P.O. 28 de octubre de 2016)
"a) Establecer la política de deuda pública, así como contratar empréstitos y obligaciones previa autorización del Congreso del Estado en su caso, emitir títulos de crédito y otras operaciones financieras, en los términos de la ley de la materia; y

(Reformado, P.O. 28 de octubre de 2016)
"b) Llevar el control, registro y seguimiento de la deuda pública y obligaciones del Estado y los Municipios que permitan vigilar su adecuado cumplimiento;

"IV. En materia de bienes y servicios:

"a) Administrar los fondos y valores del Estado acordes a una política de inversión que mantenga el nivel de disponibilidad de acuerdo con las necesidades de cumplimiento de las obligaciones públicas determinadas en el presupuesto general de egresos;

"b) Revisar en coordinación con las dependencias responsables, el valor de los bienes de su propiedad y el importe de los servicios que presta la administración pública estatal;

"c) Dictar las normas relacionadas con el manejo de fondos y valores de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, acordes con la política de inversión financiera que para el efecto se determine;

"d) Fijar las normas, políticas y procedimientos sobre adquisiciones, almacenes, arrendamientos, conservación, mantenimiento, uso-destino, afectación, enajenación, contratación de servicios y transacciones similares relacionadas a bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado, en los términos de la ley de la materia;

"e) Integrar y mantener actualizado el padrón general de proveedores del Poder Ejecutivo del Estado de conformidad con las leyes aplicables;

"f) Adquirir los bienes y servicios que requiera la administración pública estatal y proveer oportunamente a sus dependencias de los elementos y materiales de trabajo necesarios para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con la planeación, programación y presupuestación que las mismas le remitan;

"g) Administrar los bienes muebles e inmuebles propiedad del Estado y mantener su inventario;

"h) Coordinar los programas de conservación, mantenimiento y reparación de los bienes inmuebles propiedad del Estado;

"i) Vigilar que los servidores públicos que manejen fondos del Estado caucionen debidamente su manejo;

"V. En materia de recursos humanos:

"a) Establecer normas y políticas en materia de remuneración, administración, capacitación y desarrollo del personal, así como implementar y coordinar el servicio civil de carrera en los términos de esta ley, auxiliándose de la unidad administrativa que corresponda;

"b) Formular e implementar el catálogo general de puestos del Gobierno del Estado, estableciendo funciones y rangos de sueldos con relación a las responsabilidades y requisitos del puesto para el desempeño del trabajo;

"c) Vigilar el establecimiento, operación y mantenimiento del escalafón de los trabajadores al servicio del Poder Ejecutivo del Estado;

"d) Normar la selección y contratación del personal del Poder Ejecutivo del Estado;

"e) Tramitar los nombramientos, renuncias y licencias de los servidores públicos de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"f) Revisar y autorizar la suficiencia presupuestal para la modificación de las unidades administrativas que requieran las dependencias y entidades y que impliquen cambios en su estructura orgánica;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Adicionado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"g) Establecer anualmente el calendario oficial que regirá en la administración pública estatal;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Adicionado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"h) Emitir disposiciones generales para el otorgamiento de prestaciones a los servidores públicos de la administración pública estatal conforme a la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios;

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de marzo de 2015)

"VI. En materia de archivos e información:

"a) Fijar los lineamientos e integrar la documentación que sirvan de base para la elaboración del informe anual que debe rendir el gobernador ante el Congreso del Estado, en coordinación con las demás dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y, en particular, con el despacho del gobernador del Estado;

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente inciso, véanse artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"b) Normar y coordinar los servicios de informática de la administración pública estatal;

"c) Establecer planes, programas y estrategias para coordinar las operaciones de la administración pública estatal en materia de servicios de tecnología de información, desarrollando y manteniendo una infraestructura de informática que facilite la comunicación y operación eficiente de los sistemas y procesos; y

"d) (Derogado, P.O. 29 de diciembre de 2015)

"N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformada, P.O. 18 de septiembre de 2012)

"VII. En materia de inversión y proyectos:

"a) Integrar y administrar la cartera de programas y proyectos de inversión conforme a las prioridades señaladas en los planes y programas estata-

les, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a las coordinadoras de eje o sector;

"b) Proponer al Ejecutivo aquellos proyectos que deberán considerarse como prioritarios para su seguimiento y establecer, conjuntamente con los titulares de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, los objetivos, el alcance y los cronogramas de trabajo de dichos proyectos;

"c) Emitir los lineamientos para la formulación y preparación de proyectos de ejecución estatal y regional, así como apoyar a los titulares de las dependencias y entidades del Ejecutivo en la contratación de los consultores y asesores;

"d) Analizar, proponer y promover, en coordinación con las instancias competentes, modalidades de financiamiento alternativo para programas y proyectos de inversión, con la participación de los sectores público, privado y social;

"e) Coordinar los grupos de trabajo y análisis que en materia de inversión constituya el Ejecutivo del Estado;

"f) Encabezar las gestiones ante la Federación de recursos y proyectos que el gobernador determine y dar seguimiento a la agenda de gestiones que las dependencias y entidades estatales llevan con la Federación y los Municipios;

"g) Coordinar el proceso de evaluación socioeconómica de proyectos del Estado para dictaminar la viabilidad de los proyectos presentados por las dependencias y entidades del Ejecutivo Estatal;

"h) Promover esquemas de capacitación que permitan mejores prácticas en la formulación y ejecución de proyectos; y

"i) Coordinar con la Secretaría de la Transparencia y Rendición de Cuentas y las instancias competentes, que haya congruencia entre los programas de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo con el programa de Gobierno y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a las coordinadoras de eje o sector; y

"N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.

(Adicionada, P.O. 18 de septiembre de 2012)
"VIII. En materia de programación:

"a) Coordinar el proceso de integración de la propuesta de inversión de los programas operativos anuales y someterla a la aprobación del Ejecutivo del Estado;

"b) Coordinar el proceso de seguimiento y evaluación de la inversión pública y establecer los lineamientos para ello;

"c) Identificar las propuestas de infraestructura pública contenidas en la propuesta de inversión anual y canalizarlos a la Secretaría de Obra Pública para su análisis y dictamen;

"d) Elaborar la prospectiva de los requerimientos de la inversión estatal;

"e) Coordinar conjuntamente con la Secretaría de Salud, la elaboración y ejecución del programa estatal de Infraestructura en el área de salud;

(Reformado, P.O. 29 de diciembre de 2015)
"f) Convenir con las Secretarías de Desarrollo Económico Sustentable, de Salud, de Desarrollo Agroalimentario y Rural, de Obra Pública y de Innovación, Ciencia y Educación Superior, estrategias, programas y proyectos de desarrollo y fortalecimiento a la planta productiva;

"g) Coordinar conjuntamente con la Secretaría de Obra Pública, la presupuestación de la obra pública del Gobierno del Estado, formulando sus estudios y proyectos;

"h) Coordinar la integración de la propuesta de inversión regional y municipal que se planteará al Ejecutivo;

"i) Coadyuvar en los procesos de concertación de la propuesta de inversión regional, con las dependencias y entidades del Ejecutivo, así como con los Municipios, a través de distintos mecanismos de coinversión regional; y

"N. de E. en relación con la entrada en vigor de la presente fracción, artículos primero y segundo transitorios del decreto que modifica este ordenamiento.
(Adicionada, P.O. 18 de septiembre de 2012)
"IX. Las demás que le señalen las leyes y reglamentos aplicables en la entidad o que le asigne legalmente el gobernador del Estado."

Asimismo, el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato prevé, en su artículo 1, lo siguiente:

"Artículo 1. La Secretaría de Finanzas y Administración tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y otras leyes, decretos, reglamentos y acuerdos del gobernador del Estado. …"

A su vez, el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Gobierno del Estado de Guanajuato establece, en lo que interesa:

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que en lo sucesivo se denominará la 'secretaría', representada por su titular el C. Agustín Guillermo Carstens Carstens y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guanajuato al que en lo sucesivo se denominará la 'entidad', representada por los CC. Lic. Juan Manuel Oliva Ramírez, Lic. José Gerardo Mosqueda Martínez y C.P. Gustavo Adolfo González Estrada, en su carácter de gobernador constitucional, secretario de Gobierno y secretario de Finanzas y Administración, respectivamente, con fundamento en los siguientes artículos de la legislación federal: 25, 26 y 116 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 fracciones II, XI, XIV, XV y XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 6o., fracción XVIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en relación con los artículos 13, 14 y 15 de la Ley de Coordinación Fiscal, y en la legislación estatal, en los artículos: 77 fracciones II, XVIII y XXII incisos a) y b), 79, 80 y 99 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; 2, 8, 13, fracciones I y II, 23, fracción I, incisos a) y b) y 24, fracción II, incisos a) y b) de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; 2, último párrafo, 3, fracciones I, II y último párrafo, 4, segundo párrafo, 5 y 65 del Código Fiscal del Estado; y 1, 3 y 11 de la Ley de Coordinación Fiscal del propio Estado, y

"…

"Cláusulas
"Sección I
"De las disposiciones generales

"…

"Segunda. La secretaría y la entidad convienen coordinarse en:

"I. Impuesto al valor agregado, en los términos que se establecen en las cláusulas octava, novena, décima y décima primera de este convenio.

"II. Impuesto sobre la renta, en los términos que se establecen en las cláusulas octava, novena, décima, décima primera y décima segunda de este convenio.

"III. Impuesto al activo, en los términos que se establecen en las cláusulas octava, novena y décima de este convenio.

"IV. Impuesto especial sobre producción y servicios, en los términos que se establecen en las cláusulas octava, novena y décima de este convenio.

"V. Impuesto empresarial a tasa única, en los términos que se establecen en las cláusulas octava, novena, décima y décima primera de este convenio.

"VI. Impuesto a los depósitos en efectivo, en los términos que se establecen en las cláusulas octava, novena y décima de este convenio.

"VII. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, en los términos de la cláusula décima tercera de este convenio.

"VIII. Impuesto sobre automóviles nuevos, en los términos de la cláusula décima cuarta de este convenio.

"IX. Multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial de la entidad, excepto las destinadas a un fin específico y las participables a terceros, así como las impuestas por la secretaría y sus órganos desconcentrados, en los términos de la cláusula décima quinta de este convenio.

"X. El ejercicio de las facultades relacionadas con las siguientes actividades:

"a) Las referidas en el artículo 41 del Código Fiscal de la Federación, en los términos que se establecen en la cláusula décima sexta de este convenio.

"b) La comprobación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos 29 y 42, fracciones IV y V, del Código Fiscal de la Federación, en los términos señalados en la cláusula décima séptima de este convenio.

"c) Las relativas a la aplicación del procedimiento administrativo de ejecución para hacer efectivos los créditos fiscales determinados por la Federación a que se refiere la cláusula décima octava de este convenio.

"d) Las de verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales aduaneras, derivadas de la introducción al territorio nacional de las mercancías y los vehículos de procedencia extranjera, excepto aeronaves, así como su legal almacenaje, estancia o tenencia, transporte o manejo en el país cuando circulen en su territorio y, en su caso, la determinación de créditos fiscales, en términos del anexo correspondiente al presente convenio.

"e) Las de promoción del uso de los certificados de la Firma Electrónica Avanzada, para la realización de los trámites y servicios electrónicos, de acuerdo a lo establecido en la cláusula séptima de este convenio.

"XI. El ejercicio de las facultades relacionadas con derechos federales establecidos en la Ley Federal de Derechos, en los términos de los correspondientes anexos al presente convenio.

"Tercera. La administración de los ingresos coordinados y el ejercicio de las facultades a que se refiere la cláusula segunda de este convenio se efectuarán por la entidad, en relación con las personas que tengan su domicilio fiscal dentro de su territorio y estén obligadas al cumplimiento de las disposiciones fiscales que regulen dichos ingresos y actividades. Lo anterior, con las salvedades que expresamente se establecen en este convenio.

"Por ingresos coordinados se entenderán aquellos ingresos federales en cuya administración participe la entidad, ya sea integral o parcialmente, en los términos de este convenio.

"Cuarta. Las facultades de la secretaría, que conforme a este convenio se delegan a la entidad, serán ejercidas por el gobernador de la entidad o por las autoridades fiscales de la misma que, conforme a las disposiciones jurídicas locales, estén facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales.

"A falta de las disposiciones a que se refiere el párrafo anterior, las citadas facultades serán ejercidas por las autoridades fiscales de la propia entidad que realicen funciones de igual naturaleza a las mencionadas en el presente convenio, en relación con ingresos locales. En ese contexto, la entidad ejercerá la coordinación y control de las instituciones de crédito y de las oficinas recaudadoras o auxiliares que autorice la misma para efectos de la recaudación, recepción de declaraciones, avisos y demás documentos a que se refiere el presente convenio.

"Mediante pacto expreso con la secretaría, la entidad, por conducto de sus Municipios, podrá ejercer, parcial o totalmente, las facultades que se le confieren en este convenio.

"En relación con las obligaciones y el ejercicio de las facultades conferidas conforme al presente instrumento en materia de ingresos coordinados, la secretaría y la entidad convienen en que esta última las ejerza en los términos de las disposiciones jurídicas federales aplicables, incluso la normatividad, lineamientos, políticas y criterios que para tal efecto emita la secretaría.

"...

"Octava. Tratándose de los ingresos coordinados a que se refieren las cláusulas novena a décima cuarta, décima sexta y décima séptima del presente convenio, en lo conducente, la entidad ejercerá las siguientes facultades:

"...

"VIII. En materia de juicios, la entidad intervendrá como parte en los que se susciten con motivo de las facultades delegadas por virtud de este convenio.

"De igual manera, ésta asumirá la responsabilidad en la defensa de los mismos, sin perjuicio de la intervención que corresponde a la secretaría.

"Para este efecto la entidad contará con la asesoría legal de la secretaría, en la forma y términos que se le solicite.

"La entidad informará periódicamente a la secretaría, de acuerdo con los lineamientos que al efecto señale esta última, la situación en que se encuentren los juicios en que haya intervenido y de las resoluciones que recaigan sobre los mismos.

"IX. En materia del recurso de revisión, la entidad se encuentra facultada para interponer dicho recurso en contra de sentencias y resoluciones, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, por conducto de las Salas, secciones o Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con los juicios en que la propia entidad haya intervenido como parte.

"...

"Novena. En materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo, empresarial a tasa única, especial sobre producción y servicios y a los depósitos en efectivo, la entidad, en ejercicio de las facultades de comprobación, tendrá las atribuciones relativas a la verificación del cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de ordenar y practicar visitas e inspecciones en el domicilio fiscal o establecimiento de los contribuyentes, de los responsables solidarios y de los terceros relacionados con ellos; así como en las oficinas de la autoridad competente.

"La entidad estará facultada para dejar sin efectos las órdenes de visita domiciliaria y los oficios de solicitud de información y documentación, así como todos los actos que deriven de ellos, en los casos y de conformidad con la normatividad que para tal efecto se emita, asimismo podrán reponer el procedimiento de las visitas domiciliarias de conformidad con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación. ..."

Como puede advertirse, el Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato se deposita en un solo individuo, denominado gobernador del Estado, quien tiene dentro de sus atribuciones la de ser representante del Gobierno de esa entidad federativa.

De lo que se sigue que la representación del Estado de Guanajuato recae en un funcionario que se denomina gobernador del Estado, quien para el despacho de los asuntos a cargo del Poder Ejecutivo, cuenta con dependencias con determinadas atribuciones, entre las que se encuentra la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato.

Por otro lado, de los preceptos transcritos del Reglamento Interior de dicha secretaría y de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del referido Estado se aprecia que la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública del Estado y que tiene facultades para administrar la recaudación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales que correspondan a la entidad y ejercer las atribuciones y funciones que en materia de administración fiscal se contengan en los convenios suscritos por el Gobierno del Estado.

Por su parte, en el convenio de colaboración reproducido se hace constar que el Estado de Guanajuato está representado por el gobernador constitucional, por el secretario de Gobierno y por el secretario de Finanzas y Administración.

En ese orden de ideas, como previamente se destacó, si bien las sentencias dictadas por el Pleno o Salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa pueden impugnarse por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, lo cierto es que el recurso de revisión interpuesto contra sentencias definitivas que versen sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales de un Estado, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales, sólo puede hacerse valer a través de la propia entidad federativa que implica que el legitimado para ello es quien la represente, y para tales efectos debe acudirse a la Constitución Estatal y leyes locales; en ese sentido, si acorde lo determinado por esta Segunda Sala, para considerar que una autoridad está legitimada para interponer tal recurso, debe estar facultada para representar a la entidad federativa o al gobernador de la

entidad, pues deben actuar en representación del Estado; es innegable que si no acude directamente el gobernador estatal a interponer el recurso de revisión, debe hacerlo quien legalmente pueda representar al Estado o al gobernador, conforme a las disposiciones jurídicas locales y que esté facultado para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales, es decir, la autoridad fiscal que realice las funciones de igual naturaleza, conforme al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

En ese sentido, el secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato, pese a no tener la representación directa del Estado de Guanajuato, lo cierto es que para efectos del convenio de mérito la entidad sí viene representada por el gobernador constitucional, el secretario de Gobierno y por el referido secretario, lo que se corrobora con el contenido de la cláusula cuarta, que establece que las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se delegan a la entidad federativa, serán ejercidas por el gobernador o por las autoridades fiscales de la entidad que conforme a las disposiciones jurídicas locales estén facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales; máxime que en esa misma cláusula se prevé que, a falta de disposición, las facultades serán ejercidas por las autoridades fiscales de la propia entidad que realicen funciones de igual naturaleza a las que menciona el convenio, en relación con ingresos locales.

Por tanto, el análisis relacionado de la Constitución Local, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración del Estado de Guanajuato, y del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Guanajuato, conllevan a determinar que el secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato puede representar al gobernador y, por consiguiente, a la propia entidad federativa; por tal motivo, conforme a lo previsto en la cláusula octava, fracción IX, del convenio de colaboración analizado, debe interpretarse en forma sistemática con la cláusula cuarta del propio instrumento, en materia del recurso de revisión, si la entidad se encuentra facultada para interponer dicho medio de impugnación contra las sentencias o resoluciones dictadas en los juicios en los que hubiere intervenido como parte; entonces, puede declararse la legitimación del secretario en cuestión para hacer valer el medio de defensa, en los juicios que versen sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales de dicho Estado, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales, en atención a que corresponde hacerlo a la propia entidad federativa en los juicios en que intervenga como parte, por conducto del gobernador de la entidad, quien puede ser suplido en su ausencia.

Tal afirmación no implica emitir un criterio opuesto a las determinaciones de esta Segunda Sala especificadas al inicio del presente estudio, por el contrario, corrobora el criterio ahí adoptado, en el sentido de que sólo tiene legitimación para interponer recurso de revisión contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en los juicios sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales de una entidad federativa en su calidad de coordinada en ingresos federales, quien represente a la entidad o a su gobernador; pues cabe enfatizar que en los asuntos de los que conocieron los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron de las contradicciones de tesis reseñadas, el recurso de revisión se signó por los administradores locales jurídicos del Servicio de Administración Tributaria; el director de Auditoría e Inspección Fiscal de la Secretaría de Finanzas, y por el director general de Fiscalización de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación, concluyendo que carecían de legitimación por no representar, en los últimos dos casos, ni a la entidad federativa ni al gobernador; sin embargo, el tópico que ahora se resuelve se refiere al recurso de revisión signado por el **titular** de la secretaría encargada precisamente de administrar la recaudación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales.

En esa tesitura, el secretario de Finanzas, Inversión y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato cuenta con facultades para representar el interés de la hacienda pública no sólo de la entidad federativa, sino para representar los intereses del Estado de Guanajuato coordinado en ingresos federales.

En mérito de lo expuesto, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

REVISIÓN FISCAL. EL SECRETARIO DE FINANZAS, INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE NULIDAD QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES LOCALES, EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, podrán interponer el recurso de revisión el Servicio de Administración Tributaria y las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte, y sólo pueden hacerlo valer los órganos o funcionarios que representen a dicha entidad, según lo dispongan la Constitución y las leyes locales. En ese sentido, si acorde con los artículos 77 y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, el representante de la entidad es el gobernador

del Estado y éste puede delegar sus funciones, y de acuerdo con los artículos 2o. y 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, así como 1o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración Local, y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado, el titular de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración tiene dentro de sus facultades y atribuciones, representar a esa entidad y a su gobernador, pues es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública de la entidad y le compete administrar la recaudación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales, así como ejercer las atribuciones y funciones que en materia de administración fiscal contengan los convenios suscritos por el gobernador del Estado; por consiguiente, su titular está legitimado para interponer el recurso de revisión contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los juicios sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales del Estado de Guanajuato, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales, ya que además, acorde con la cláusula cuarta del convenio referido, las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delega a la entidad, las ejercen el gobernador o las autoridades fiscales de ésta que, conforme a las disposiciones jurídicas locales estén facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter jurisprudencial, el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se encuentra redactado en el último considerando de este fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y presidente Eduardo Medina Mora I.

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA QUE SÓLO DECLAREN LA NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO IMPUGNADO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN." citada en esta ejecutoria, aparece publicada con la clave de publicación 2a./J. 150/2010, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 694.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN FISCAL. EL SECRETARIO DE FINANZAS, INVERSIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA LAS SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE NULIDAD QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES FISCALES LOCALES, EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES. Conforme al artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, podrán interponer el recurso de revisión el Servicio de Administración Tributaria y las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte, y sólo pueden hacerlo valer los órganos o funcionarios que representen a dicha entidad, según lo dispongan la Constitución y las leyes locales. En ese sentido, si acorde con los artículos 77 y 80 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, el representante de la entidad es el Gobernador del Estado y éste puede delegar sus funciones, y de acuerdo con los artículos 2o. y 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, así como 1o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración local, y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado, el titular de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración tiene dentro de

sus facultades y atribuciones, representar a esa entidad y a su Gobernador, pues es la dependencia encargada de administrar la hacienda pública de la entidad y le compete administrar la recaudación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones y aportaciones federales, así como ejercer las atribuciones y funciones que en materia de administración fiscal contengan los convenios suscritos por el Gobernador del Estado; por consiguiente, su titular está legitimado para interponer el recurso de revisión contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en los juicios sobre resoluciones emitidas por autoridades fiscales del Estado de Guanajuato, en su calidad de entidad federativa coordinada en ingresos federales, ya que además, acorde con la cláusula cuarta del Convenio referido, las facultades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público delega a la entidad, las ejercen el Gobernador o las autoridades fiscales de ésta que, conforme a las disposiciones jurídicas locales estén facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar ingresos federales.

2a./J. 130/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 122/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Octavo en Materia Administrativa del Primer Circuito y Primero en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito. 2 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis XVI.1o.A.T. J/24, de rubro: "REVISIÓN FISCAL. EL SECRETARIO DE FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUANAJUATO ESTÁ LEGITIMADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO CONTRA SENTENCIAS DEFINITIVAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN LOS JUICIOS QUE VERSEN SOBRE RESOLUCIONES EMITIDAS POR LAS AUTORIDADES FISCALES DEL CITADO ESTADO, EN SU CALIDAD DE ENTIDAD FEDERATIVA COORDINADA EN INGRESOS FEDERALES.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Sexto Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, junio de 2011, página 1038, y

El sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la revisión fiscal 359/2016.

Tesis de jurisprudencia 130/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta de agosto de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL PUEDEN ORDENAR LA DETENCIÓN DE SU CIRCULACIÓN Y REQUERIR LA EXHIBICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN RELACIONADA CON SU LEGAL ESTANCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 95/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 23 DE AGOSTO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JAVIER LAYNEZ POTISEK, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y EDUARDO MEDINA MORA I. AUSENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: ROBERTO FRAGA JIMÉNEZ.

CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia**. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, en virtud de que versa sobre la posible contradicción de criterios entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación**. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[9] y

[9] "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...
"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente,[10] toda vez que fue formulada por el Magistrado Presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, órgano jurisdiccional que sustentó uno de los criterios discrepantes.

TERCERO.—**Posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito**. Con el fin de verificar la posible existencia de la contradicción de tesis denunciada, a continuación se relatan los antecedentes relevantes de cada asunto, así como las consideraciones sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

1. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 222/2016:

• El veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, personal adscrito a la Policía Federal, Coordinación Estatal Guanajuato, de la Unidad Operativa de Seguridad Preventiva "Estación Irapuato", estando constituidos en el kilómetro 081+500 de la carretera 1110 Irapuato-Zapotlanejo, tramo Pénjamo-La Piedad, encontraron circulando sin placa delantera el vehículo marca BMW, modelo 2011, color rojo, placas de circulación IZG579 de South California, Estados

---

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer.

"Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo cuyo conocimiento les competa, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Jueces de Distrito, el Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción.

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción; … .

[10] "**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas: ...

"II. Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o **las partes en los asuntos que las motivaron**."

Unidos de América, número de serie WBABN334X1JW58122, el cual era conducido por Juan Antonio Plascencia Olivares.

• Según el dicho del quejoso, el vehículo automotor fue introducido a territorio nacional de manera legal, pues obtuvo el permiso de importación temporal 14924477 con vigencia del veinticinco de noviembre de dos mil trece al veintitrés de mayo de dos mil catorce, sin que hubiera podido retornarlo oportunamente en virtud de que se encontraba en un taller mecánico.

• Los elementos de la Policía Federal, al tener conocimiento de posibles infracciones en materia aduanera, retuvieron el vehículo para ponerlo a disposición de la autoridad aduanera, a efecto de que ésta ejerciera sus facultades de comprobación respecto a su legal importación, tenencia o estancia en el territorio nacional.

• Ante ello, por escrito presentado el quince de abril de dos mil dieciséis, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Guanajuato, Juan Antonio Plascencia Olivares solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra del "*decomiso o confiscación del vehículo*" referido, señalando como responsables a diversas autoridades de la Policía Federal, con sede en Irapuato, Guanajuato, así como al titular del Departamento de Verificación de Mercancía o Depósito Fiscal, dependiente del Servicio de Administración Tributaria, con sede en Guanajuato.

• Por cuestión de turno, correspondió conocer del asunto a la Juez Noveno de Distrito en el Estado de Guanajuato (expediente 279/2016-III), la cual dictó sentencia el veintiocho de junio de dos mil dieciséis, en la que sobreseyó, por una parte, y, por la otra, concedió el amparo solicitado.

Lo anterior, pues consideró que no existía sustento para que la autoridad hubiera detenido el vehículo para ponerlo a disposición de otra autoridad, ya que la razón por la cual se solicitó al conductor que detuviera la unidad fue la ausencia de la placa delantera, esto es, una posible infracción de índole administrativa, no así para verificar su legal estancia en el país; de lo que se obtiene que al acto de molestia no le precedió una orden de verificación escrita, emitida por la Administración General de Aduanas del Servicio de Administración Tributaria, contraviniendo los artículos 16 constitucional y los diversos numerales 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación.

Además, precisó que la orden de verificación del vehículo de procedencia extranjera, se emitió hasta el treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, esto

es, seis días después de la detención del vehículo, tiempo en el que su retención no estaba justificada.

En virtud de lo anterior, concedió el amparo para el efecto de que el director general de Verificación de Comercio Exterior de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, con sede en León, Guanajuato, dejara sin efectos todo lo actuado en el expediente administrativo CVV1101145/16 y devolviera al quejoso el vehículo aludido.

• Inconforme con la decisión anterior, el inspector Marco Artulio Elizarraraz Báez, en suplencia por ausencia temporal del titular de la Unidad Operativa de Seguridad Preventiva Estación Irapuato, y el suboficial Erik Espitia Hernández, interpusieron recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito (expediente 222/2016).

• Seguidos los trámites de ley, en sesión de veintiséis de enero de dos mil diecisiete, el referido órgano jurisdiccional dictó sentencia, en la que confirmó la sentencia recurrida, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

"SÉPTIMO.—Estudio del asunto.

"Los agravios son ineficaces.

"…

"Básicamente, la a quo, tomando en cuenta criterios jurisprudenciales y legislación que estimó aplicable, decidió declarar inconstitucionales los actos reclamados, debido a que la Policía Federal carece de competencia para retener un vehículo que estima de procedencia extranjera, para efecto de ponerlo a disposición de la autoridad aduanera, por lo cual, consideró, era indispensable la emisión de la orden de verificación de mercancía extranjera por parte de la autoridad de aduana.

"Contra ello, se afirma en el primer agravio que, de haberse llamado a juicio a las autoridades ejecutoras y analizado el fundamento del oficio de puesta a disposición, se pudo haber advertido que sí existe la facultad de retener el vehículo para efecto de que la autoridad competente en materia aduanera ejerza sus facultades. De manera destacada, las recurrentes se refieren al artículo 3o. de la Ley Aduanera y al numeral 42, fracción XLIV, apartados B, E y F, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

"Es infundado el agravio.

"En principio, debe decirse que sí se llamó a juicio a las autoridades de la Policía Federal que participaron en los actos reclamados, como lo son, el suboficial quien rindió informe justificado (foja 18), así como al titular de la Unidad Operativa de Seguridad Preventiva Estación Irapuato, de la Coordinación Estatal Guanajuato, ambos de la Policía Federal, quien igualmente rindió informe justificado (foja 24).

"Pues bien, en relación con el resto del agravio, se precisa que la autoridad administrativa fiscal, a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales, tiene la facultad, entre otras, de ordenar y practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera y de mercancías de comercio exterior, ambos en tránsito, con fundamento en los artículos 42, fracción V, del Código Fiscal de la Federación; 144, fracción XI, de la Ley Aduanera; 7o., fracción II, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 12, apartado A y 11, fracción X, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria en vigor, que por su orden, establecen lo siguiente: (se transcriben)

"Los anteriores preceptos, como se dijo, facultan a la autoridad fiscal (Administración General de Aduanas), para ordenar y practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera y de mercancías de comercio exterior, ambos en tránsito.

"En este punto, resulta trascendente indicar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 83/2001-SS, sobre el particular, determinó que, cuando la autoridad administrativa ejerce sus facultades de comprobación a fin de verificar la legal importación, tenencia y estancia en territorio nacional de vehículos de procedencia extranjera, o bien, de mercancías de comercio exterior, se deben satisfacer los requisitos que al efecto señala el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –en relación con los actos de molestia emitidos por autoridad–, así como los demás requisitos previstos por las leyes respectivas, esto es, los señalados en los artículos 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación.

"Esa ejecutoria motivó la tesis de jurisprudencia 2a./J. 50/2001, de rubro y texto siguientes:

"'ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. NO ES VIOLATORIA DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, CUANDO SE DIRIGE AL PROPIETARIO, CONDUCTOR Y/O TENEDOR DEL MISMO, SIN ESPECIFICAR SU NOMBRE, SI EN ELLA SE ASIENTAN DATOS SUFICIENTES QUE PERMITAN SU INDIVIDUALIZACIÓN.' (se transcribe texto)

"Paralelo a lo anterior, debe tenerse en cuenta que, la Segunda Sala del Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 440/2009, en ejecutoria correspondiente al diez de febrero de dos mil diez, resolvió que, tratándose de órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, constituye una formalidad del procedimiento, el que la autoridad fiscal requiera al conductor para que exhiba la documentación que ampare su legal importación o tenencia en el país, antes de que ordene su traslado al recinto fiscal para ese mismo efecto.

"En dicha ejecutoria, consideró que la condición para que la autoridad proceda a decretar el embargo y, en consecuencia, determine el inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, es el hecho de que no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, es decir, con cualquiera de los documentos a que hace referencia el artículo 146 de la Ley Aduanera, la legal estancia o tenencia, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas; lo que implícitamente conlleva la obligación de la autoridad fiscal para que, previamente, requiera la exhibición de dicha documentación.

"Destacó que la práctica de la verificación de vehículos de procedencia extranjera y de mercancías de comercio exterior, ambos en tránsito, que deriva de las órdenes emitidas con fundamento en los artículos 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación y 144, fracción XI, de la Ley Aduanera, por la naturaleza del objeto de las mismas, se efectúa en lugares indeterminados en la vía pública, es decir, donde quiera que las autoridades facultadas adviertan el tránsito de vehículos o mercancías que reúnan las condiciones establecidas en la orden respectiva.

"Acotó que, si bien la Ley Aduanera no establece expresamente que la autoridad verificadora deba de requerir al conductor del vehículo de procedencia extranjera sujeto a fiscalización, la exhibición de la documentación que ampare su legal importación o tenencia en el país, en el lugar donde éste sea detenido, antes de ordenar su traslado al recinto fiscal; esa formalidad se desprende de la interpretación armónica y sistémica de los preceptos que facultan a la autoridad fiscal para ordenar y practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, en relación con los correspondientes al procedimiento administrativo en materia aduanera.

"Lo anterior, pues la demostración del cumplimiento de las obligaciones fiscales relativas a la tenencia o estancia de vehículos extranjeros en tránsito, se puede realizar desde el lugar y el momento en que la autoridad facultada para realizar la verificación respectiva ordene la detención del vehículo, sin que sea necesario el traslado al recinto fiscal, lo que implica la menor molestia al particular y es acorde con el principio de inmediatez.

"De sostener la postura contraria, indicó, se llegaría al absurdo de obligar al conductor, no obstante que tenga a su inmediato alcance la documentación correspondiente, a trasladarse al recinto fiscal para que una vez ahí, acredite la legal estancia o tenencia del vehículo y, en consecuencia, se le permita continuar en tránsito.

"Las consideraciones de mérito, dieron lugar a la tesis de jurisprudencia 2a./J. 22/2010, que enseguida se reproduce:

"'VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD QUE LA AUTORIDAD VERIFICADORA REQUIERA AL CONDUCTOR QUE ACREDITE SU LEGAL ESTANCIA EN TERRITORIO NACIONAL, EN DONDE SEA DETENIDO, ANTES DE ORDENAR SU TRASLADO AL RECINTO FISCAL PARA CONTINUAR CON LA INSPECCIÓN.' (se transcribe texto)

"De lo hasta aquí expuesto, se pueden deducir las conclusiones siguientes:

"1. Conforme al marco jurídico existente en el país, es la autoridad administrativa fiscal, la facultada para ordenar y practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera y de mercancías de comercio exterior, ambos en tránsito, a fin de comprobar que los contribuyentes, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales, que en materia de comercio exterior establecen tanto el Código Fiscal de la Federación como la Ley Aduanera.

"2. Cuando la autoridad administrativa ejerce la facultad antedicha, debe cumplir los requisitos que al efecto establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como lo dispuesto en los numerales 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación; por lo que necesariamente las órdenes que al efecto se emitan deben constar por escrito, estar firmadas y emitidas por autoridad competente, precisar el lugar o lugares que han de inspeccionarse, el objeto de la misma, los destinatarios de la orden, o en su caso, proporcionar datos suficientes que permitan su identificación, así como las personas que se encuentran facultadas para llevar a cabo la diligencia de que se trate.

"3. Tratándose de las mencionadas órdenes de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, constituye una formalidad del procedimiento, el que la autoridad fiscal requiera al conductor para que exhiba la documentación que ampare su legal importación o tenencia en el país, antes de

que ordene su traslado al recinto fiscal para ese mismo efecto, para lo cual deberá levantarse el acta circunstanciada, en el que así se patentice esa situación.

"Ahora bien, en el caso concreto, de las constancias que conforman el expediente administrativo de origen, destacan los siguientes hechos:

"– El veinticinco de marzo de dos mil dieciséis, personal adscrito a la Policía Federal, Coordinación Estatal Guanajuato, de la Unidad Operativa de Seguridad Preventiva 'Estación Irapuato', estando constituidos en el kilómetro 081+500 de la carretera 1110 Irapuato-Zapotlanejo, tramo Pénjamo-La Piedad, encontró circulando sin placa delantera, el vehículo marca BMW, modelo 2001, color rojo, placas de circulación IZG579 de 'South Carolina', Estados Unidos de América, número de serie WBABN334X1JW58122, el cual era conducido por Juan Antonio Plascencia Olivares.

"– La citada Policía Federal, al tener conocimiento de posibles infracciones en materia aduanera retuvo el vehículo para efecto de ponerlo a disposición de la autoridad aduanera.

"– Mediante oficio número 13421254 de la indicada fecha, el titular de la estación Irapuato, el inspector jefe y suboficial, todos de la Policía Federal, pusieron a disposición de la Dirección General de Verificación al Comercio Exterior el citado vehículo.

"De lo anterior, se desprende lo siguiente:

"– La detención del vehículo no fue efectuada por autoridad administrativa, sino por la Policía Federal, Coordinación Estatal Guanajuato, de la Unidad Operativa de Seguridad Preventiva 'Estación Irapuato'.

"– La citada Policía Federal al tener conocimiento de posibles infracciones en materia aduanera, procedió a la retención del vehículo para efecto de ponerlo a disposición de la autoridad aduanera, a fin de que ésta pudiera ejercer sus facultades de comprobación respecto a su legal importación, tenencia, o estancia en el territorio nacional de ese bien mueble.

"En tales términos, si la detención del vehículo se llevó a cabo por una autoridad policial y no por una administrativa aduanera, que es la única que, conforme al orden jurídico vigente, es la facultada para hacerlo; es inconcuso que la detención es ilegal, tal como lo consideró la a quo en la sentencia sujeta a revisión, por lo que el resto del procedimiento aduanero también lo es, al resultar producto de actos viciados de origen.

"Hasta este punto, igual pronunciamiento hizo este tribunal, al resolver el recurso de revisión fiscal 129/2014, en sesión de veinte de noviembre de dos mil catorce.

"Ahora, no es obstáculo para así concluirlo, lo aducido por la parte recurrente, en el sentido de que la actuación de la Policía Federal está respaldada por el artículo 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera, así como por el numeral 42, fracción XLIV, apartados B, E y F, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.

"Tales preceptos, disponen respectivamente: (se transcriben)

"El contexto que se ha desarrollado hasta este punto, permite interpretar las normas en un sentido restrictivo, en relación con la competencia de la Policía Federal, lo que es acorde con la Constitución, en cuanto a la delimitación de las competencias de las autoridades, las cuales no deben ser vagas e imprecisas, sino perfectamente identificables, provocando así seguridad jurídica, tanto para la autoridad como para los gobernados.

"En principio, el artículo 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera, no es propiamente una norma que fije competencias de autoridades diversas a las aduaneras.

"El numeral, más bien contiene un mandato para que todas las autoridades, en la esfera de sus respectivas competencias, auxilien a las autoridades aduaneras, pero con la condicionante de que éstas soliciten dicho auxilio. Sin mayor esfuerzo, así se desprende del siguiente texto, que se vuelve a reproducir para mejor ilustración: 'Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten…'.

"Una vez hecha la solicitud a la que expresamente se refiere la disposición normativa de mérito, es entonces cuando las autoridades no aduaneras estarán obligadas a denunciar los hechos correspondientes a infracciones a la Ley Aduanera y, en su caso, entregar las mercancías si es que obran en su poder; el texto es el siguiente: 'y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder.'

"Consecuentemente, el artículo 3o., segundo párrafo, analizado, per se, no es una norma que faculte concretamente a la Policía Federal para que inda-

gue posibles infracciones a la Ley Aduanera, tampoco le brinda la facultad a esa corporación, para retener un vehículo con el único fin de someterlo a un posible procedimiento administrativo en materia aduanera; más bien, es una norma operativa, que permite a las autoridades fiscales solicitar el auxilio de cualquier otra autoridad que, eventualmente, le permitan iniciar sus facultades de comprobación en relación con la legal estancia de mercancías.

"Por mayoría de razón, la norma reglamentaria a que alude la parte recurrente, no podría otorgar una competencia que no esté prevista en alguna Ley; si bien ese artículo permite a la Policía Federal ordenar a los conductores de vehículos que detengan su circulación y exhiban la documentación que 'establezcan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables'; retirar los vehículos de la circulación 'en los supuestos que establezcan las disposiciones aplicables' y enviarlos a los depósitos autorizados; igualmente a remitir a las autoridades competentes a las personas y objetos relacionados con hechos delictivos; la norma reglamentaria debe entenderse dentro del marco competencial de la Policía Federal.

"Esto es, la Policía Federal puede actuar deteniendo vehículos, retirándolos de circulación, remitirlos a depósitos, así como a las personas y objetos relacionados con hechos delictivos; pero todo ello relacionado con su competencia original de resguardo de los gobernados al transitar por caminos federales, por lo que de ninguna manera puede entenderse que le permita sustituirse a la autoridad aduanera, indagando la legal estancia de los vehículos, deteniéndolos y reteniéndolos sin la orden escrita de autoridad competente, porque, como se tiene visto, no existe artículo en la ley que le faculte para ello.

"Lo anterior, se robustece además, al considerar, como ya se expuso, que conforme al orden normativo vigente y a las tesis jurisprudenciales transcritas en párrafos precedentes, únicamente la autoridad administrativa tiene facultades para ordenar y practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera y, por ende, ordenar su detención; cuando lo haga, dichas órdenes deben cumplir con las exigencias previstas en los numerales 16 constitucional, así como 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación.

"Esto es, la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, constituye un acto de molestia que, para que esté ajustado a derecho, necesariamente su realización debe concordar con las formalidades antedichas.

"Si la observancia de tales formalidades es exigible para la autoridad dotada por la norma, de facultades para llevarla a cabo; sería incongruente que se permitiera su ejecución sin apego a dichas exigencias y además, ejecutada por una autoridad que carece de la potestad para tal efecto.

"Una determinación diversa, implicaría que en el terreno de los hechos, se dotara a la Policía Federal de una facultad que no le ha sido atribuida por ninguna disposición legal, con la gravedad que ello conlleva; y se estaría ante un escenario incongruente, que resulta ilustrativo de la ilegalidad de la situación:

"1. Si la detención del vehículo es efectuada por la autoridad administrativa facultada para tal efecto, la orden emitida para ello, debe cumplir con las formalidades tantas veces descritas; en la que, como una formalidad del procedimiento, deberá requerirse al conductor para que exhiba la documentación que ampare su legal importación o tenencia en el país, antes de que ordene su traslado al recinto fiscal para ese mismo efecto, para lo cual deberá levantarse el acta circunstanciada en la que así se patentice esa situación.

"2. En cambio, si la detención se lleva a cabo en forma diversa, como en el caso aconteció, no es menester que el acto revista las formalidades esenciales antes apuntadas.

"El escenario antes ilustrado, pone de manifiesto la incongruencia e ilegalidad de la conclusión derivada del segundo supuesto y, por ende, lo infundado de los motivos de agravio.

"No obsta, la existencia de la tesis de jurisprudencia 2a./J. 20/2000, publicada en la página 294, Tomo XI, marzo de 2000, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: 'POLICÍA FISCAL. LOS ACTOS QUE REALIZA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO CONSTITUYEN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.'

"Sin embargo, el criterio anterior no tiene aplicación al caso, en virtud de que el cuatro de enero de mil novecientos noventa y nueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de otros ordenamientos legales, cuyos artículos tercero, cuarto y quinto transitorios indican: (se transcribe)

"Ahora bien, el Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, establece lo siguiente:

"(se transcribe Capítulo II, artículo 11, fracción LXV)

"De lo anterior, se desprende que la Administración General de Aduanas, es la encargada de supervisar a la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera.

"Ahora bien, en la ejecutoria que dio origen a la tesis mencionada, se estimó que la actuación de la entonces Policía Fiscal Federal ahora Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera (consistente en la remisión a la autoridad aduanera, de personas, cosas y actas levantadas en ejercicio de sus funciones), se encontraba justificada, porque tenía su fundamento en lo dispuesto en el acuerdo de ocho de marzo de mil novecientos ochenta y nueve, en el que se delegan facultades a los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se mencionan en el mismo, publicado en el Diario Oficial de la Federación de la fecha indicada, y principalmente en la adición publicada a través del medio oficial antes referido el quince de marzo de mil novecientos noventa y tres, la cual se agregó al artículo primero, el apartado H y la fracción III, del contenido siguiente:

"(se transcribe)

"Empero, de las facultades reproducidas en el apartado anterior, no se encuentran contempladas las que son potestad de la Policía Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de la Policía Federal.

"Entonces, si la Administración Central de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera, es la encargada de prevenir y apoyar en los hechos que tenga conocimiento con motivo de sus actuaciones, que puedan constituir ilícitos fiscales y aduaneros, esa potestad debe referirse a la autoridad aduanera no a la Policía Federal.

"Ante este panorama, como bien lo resolvió la a quo, debe existir orden previa de la autoridad aduanera para proceder a la retención del vehículo correspondiente, porque la Policía Federal carece de competencia para realizar funciones de verificación en materia aduanera y para proceder a la detención y puesta a disposición del vehículo de procedencia extranjera, con motivo de haber observado, como en el caso concreto, que el permiso de internación estaba vencido.

"Por tanto, adversamente a lo expuesto por la autoridad recurrente, a fin de que la remisión a las autoridades competentes de bienes asegurados sea legal, ésta debió realizarse en ejercicio de facultades propias de esa corporación, lo que no ocurrió en el caso.

"De ahí, lo infundado del agravio.

"… por las razones que ya han sido expuestas a la largo de este ejecutoria, destacando además la interpretación del artículo 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera, este órgano Colegiado advierte que, en el caso, aun cuando

en primer momento la Policía Federal haya detenido el vehículo con motivo de una infracción (en el caso que no portaba placa delantera), esa corporación no puede proceder a indagar si se tiene permiso de legal estancia, o bien, si éste está vencido, menos aún puede retener el vehículo para efecto de ponerlo a disposición de la autoridad aduanera, ya que este proceder, el cual tiene lugar en un segundo momento, es ajeno a su actividad sancionadora por infracciones de tránsito en carreteras, sin que, como se tiene visto, encuentre asidero legal.

"En efecto, cuando un elemento de la Policía Federal se percata de que el conductor de un vehículo en marcha incurrió en una infracción, puede ordenar que se detenga a fin de corroborar la hipótesis de rompimiento del reglamento correspondiente. En la inteligencia de que 'detener' significa impedir que algo o alguien sigan adelante (*Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*).

"Pero una vez detenido el vehículo y comprobado que se incurrió en infracción, no puede válidamente retener el vehículo, entendido esto como la acción de impedir que algo salga, se mueva, se elimine o desaparezca (mismo diccionario).

"Es decir, si la infracción relativa, según el reglamento amerita una retención, el elemento de la Policía Federal tendrá en su poder el vehículo válidamente; en cambio, si sólo da lugar a la detención y una vez entregada la boleta no existe justificación legal para retenerlo, sino dejar que continúe su trayecto, entonces, la retención será ilegal.

"Si a la retención del vehículo le precede la exigencia de demostración de su legal estancia en el país, la cual no fue satisfecha a juicio del oficial de esa corporación, desde luego implica la auto-atribución de una facultad de autoridad aduanera.

"Inclusive en ese caso, tan se ejerce dicha facultad, que el oficial de la Policía Federal realiza materialmente una valoración de la legal estancia del vehículo, con o sin documentación exhibida, pues justamente al considerar que éste se encuentra ilegalmente en el país, es lo que motiva la retención.

"Esto al margen de si dicho juicio valorativo está o no asentado en documento, pues es relativamente fácil de identificar su existencia, dado el caso de que el policía federal retenga el vehículo con fines de que la autoridad aduanera proceda a su verificación.

"Es distinto, por ejemplo, si en un accidente de tránsito que amerite destinar a un depósito el o los vehículos involucrados, para fines de investigar la

responsabilidad o asegurar la reparación de daños a carreteras o bienes particulares, la corporación tiene en su poder el bien, no para indagar su legal estancia, sino con motivo de exigencias legales y reglamentarias. En tal caso hipotético, previo a la petición de autoridad aduanera para que sea auxiliada, será válido brindarle esa intervención para que sea ésta quien, en uso de sus facultades expresas, indague sobre la legal estancia del bien.

"Pero lo que está proscrito, es que cuando la actuación de la Policía Federal deba terminarse entregando una boleta y permitiendo el tránsito del vehículo, en cambio el elemento exija al propietario o poseedor del automotor le acredite la legal estancia y una vez realizado un juicio de valor de ese oficial, considere que ésta no se demostró, por lo cual retiene el vehículo para fines de un eventual inicio de procedimiento administrativo en materia aduanera.

"Valga en este tópico, volver a transcribir el artículo 3o. de la Ley Aduanera:

"(se transcribe)

"Entonces, una vez cumplida la exigencia de que sea la autoridad aduanera quien solicite el auxilio de la Policía Federal, los oficiales de esa corporación desde luego estarán en condiciones de auxiliar a las autoridades aduaneras, siempre y cuando la mercancía que se considere de procedencia extranjera esté en su poder por circunstancias directamente relacionadas con el ejercicio de sus facultades expresas, verbigracia, retención de vehículos accidentados.

"Consecuentemente, en el caso, no es relevante que la Policía Federal haya procedido a ordenar se detenga el vehículo con motivo de una infracción en carreteras federales, pues ese acto, por sí mismo, no es sobre el cual se está llevando a cabo el escrutinio constitucional, sino el posterior; es decir, cuando ya una vez detenido el vehículo, se procede a averiguar la legal estancia de éste en territorio nacional y con motivo de ello se retiene, esto último, es lo que no tiene permitido la citada corporación. Más aún, cuando se observa lo asentado en el oficio de puesta a disposición (foja 20), en el sentido de que la retención del vehículo no está vinculada con la infracción detectada, sino exclusivamente para fines de que la autoridad aduanera disponga de éste.

"Así, al resultar ineficaces los agravios, lo procedente es confirmar en la materia de la revisión la sentencia recurrida."

2. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 794/2011:

• Por escrito presentado el seis de septiembre de dos mil once, ante la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales Hidalgo-México del entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa), Sergio Uribe Porras promovió juicio de amparo en contra de la sentencia de catorce de julio de dos mil once, dictada por la Tercera Sala Regional Hidalgo-México del citado órgano jurisdiccional, a través de la cual declaró la nulidad para efectos del oficio 800-46-00-01-01-2010-1910, emitido por el jefe de departamento de la Aduana de Guanajuato, en suplencia por ausencia del Administrador de esa aduana, el seis de octubre de dos mil diez, a través del cual se determinó un crédito fiscal por concepto de Impuesto General de Importación, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto al Valor Agregado, multas y recargos.

• Por cuestión de turno, correspondió conocer del asunto al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito (expediente 794/2011), el cual, seguidos los trámites de ley, dictó sentencia el doce de julio de dos mil doce, en la que negó el amparo solicitado, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

"OCTAVO.—En el primer concepto de violación, el quejoso, expuso lo siguiente:

"Que el dictado de la sentencia violó lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, en relación con los numerales 50, 51 y 52 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, que la sala declaró infundados los conceptos de impugnación primero y segundo, que plantearon que los agentes de la Policía Federal carecían de facultades para requerirle la documentación que amparara la legal estancia en el país del vehículo, en virtud de que no contaban con orden de verificación emitida por autoridad competente, como lo era la aduana de Guanajuato.

"Al efecto, indica que la sala realizó una deficiente interpretación del artículo 3o., de la Ley Aduanera, porque si bien dispone que los funcionarios públicos federales y locales, como lo es la Policía Federal, auxiliarán a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten; y denunciarán los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones, también lo es que dicha disposición no faculta a esa autoridad para revisar la documentación que ampara la legal estancia en el país del vehículo.

"Que derivado de lo anterior, no es legal la valoración que hizo la sala del oficio número PF/DSR/CEGTO/USP-L/143/2010, de veintidós de junio de dos mil diez, donde constan los hechos que reportaron los agentes de la Policía

Judicial, porque de su contenido se advierte que ejercieron facultades de comprobación que corresponden a la aduana, pues revisaron física y materialmente la documentación inherente al vehículo, siendo que para ello debieron contar con orden de verificación dictada por la Aduana correspondiente.

"De lo que concluye, que la Sala interpretó ilegalmente el artículo 3o. de la Ley Aduanera; máxime que ese numeral no dispone que la Aduana esté exenta de dictar orden de verificación cuando se trate de una puesta a disposición; Aduana, que para ejercer las facultades de comprobación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, debió dictar mandamiento escrito, debidamente fundado y motivado y expedido por la autoridad competente, lo que no hizo.

"Los argumentos resumidos son INFUNDADOS.

"En el considerando tercero de la sentencia reclamada, la Sala estimó infundados los mismos argumentos por las consideraciones siguientes:

"A) Sostuvo que el administrador de la aduana de Guanajuato, era quien debió acreditar su competencia, con independencia de que hayan sido los agentes de la Unidad de Seguridad Preventiva de la Policía Federal, los que advirtieron y dieron a conocer a la Aduana las irregularidades en materia de comercio exterior, agentes, que dijo, tenían facultades para actuar en esa forma, conforme lo dispuesto en el artículo 3o., de la Ley Aduanera.

"B) Indicó, que lo anterior, porque esa disposición establecía que los funcionarios y empleados públicos federales y locales en la esfera de su respectiva competencia, como ocurría con la Policía Federal, debían auxiliar a la autoridad aduanera y estaban obligados a denunciar los hechos relacionados con infracciones a la Ley Aduanera, así como entregar las mercancías objeto de esas infracciones, de manera que actuaron dentro de sus facultades al emitir el oficio PF/DSR/CEGTO/USP-L/143/2010 y parte informativo 009/2010.

"C) Señaló, que si bien los agentes de la Policía Federal no contaban con orden de verificación de vehículos de procedencia extranjera, que les permitiera revisar física y documentalmente el vehículo que detuvieron, y determinar que se encontraba ilegalmente en territorio nacional, esas facultades no las llevaron a cabo, porque su función se limitó a verificar la documentación exhibida; y como advirtieron que se trataba de un vehículo extranjero y presumieron la comisión de infracción en materia aduanera, lo remitieron a la aduana por estar facultados conforme el artículo 3o. de la Ley Aduanera; por lo que no era necesaria orden de verificación, ni que ésta se dictara por parte de la aduana.

"Ahora bien, el artículo 3o. de la Ley Aduanera, interpretado en la sentencia, dispone:

"(se transcribe)

"Del contenido del segundo párrafo del precepto transcrito se desprende, que el –legislador– consideró pertinente establecer que todos los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, estarían obligados a lo siguiente:

"1. Auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones, siempre que éstas lo soliciten.

"2. Denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a la Ley Aduanera.

"3. Hacer entrega de las mercancías objeto de tales infracciones, si obran en su poder.

"Así pues, si bien es cierto que, por regla general para que determinado funcionario o empleado público brinde auxilio a las autoridades aduaneras es necesario que éstas se lo requieran, también lo es, que no en todos los casos se necesita una solicitud previa de auxilio.

"Lo anterior, por virtud de que el artículo 3o., párrafo segundo, expresamente dispone que en caso de que aquéllos –funcionarios y empleados públicos federales y locales– tengan conocimiento de determinado hecho que pudiera ser considerado como infracción a la Ley Aduanera, están obligados a informar tal circunstancia a las autoridades competentes, debiendo, además, entregar las mercancías objeto de la infracción; luego, entonces es la propia norma la que los faculta a, en determinados casos, prescindir de la orden de verificación.

"En el caso, del contenido del oficio PF/DSR/CEGTO/USP-L/143/2010 y parte informativo 009/2010 de veintidós de junio de dos mil diez, con que se inició el acta de irregularidades, embargo y notificación del procedimiento administrativo en materia aduanera ARA84010002, se advierte que quienes detuvieron el vehículo de procedencia extranjera fueron elementos de la Unidad de Seguridad Preventiva en León, Coordinación Estatal Guanajuato, División de Seguridad Regional de la Policía Federal.

"La función genérica de la policía consiste en la inspección, supervisión y vigilancia, por parte de un órgano o corporación especializada del Estado,

tendente a observar el cumplimiento de las leyes y demás mandatos gubernativos; y trasladada esta función al derecho aduanero, se tiene que es la actividad de la corporación, consistente en inspeccionar, supervisar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras.

"Sobre la base anterior, al momento en que los agentes de policía advierten la presencia de un vehículo de procedencia extranjera y deciden requerir al conductor para que justifique documentalmente la legal estancia en el país de dicho automóvil, lo único que hacen es cumplir con sus funciones de supervisión, vigilancia e inspección.

"Luego, si una vez realizada la verificación de tal automotor se considera que, presuntamente, éste se encuentra ilegalmente en el país, ello constituye una violación a la Ley Aduanera, y, consecuentemente, dichos elementos estarán obligados, de conformidad con el ordinal 3o. antes referido, a informar tal situación a las autoridades competentes y a entregarles el vehículo objeto de la infracción.

"Entonces, si los policías, en un momento posterior, deciden trasladar el vehículo de procedencia extranjera y al posible infractor ante su superior jerárquico para que éste, a su vez, lo remita a las autoridades aduanales, lo que se tiene es una puesta en conocimiento de autoridad competente de los hechos que, hasta ese momento, pueden calificarse como 'probables infracciones a la Ley Aduanera', con lo que se actúa, se insiste, en estricto apego a lo dispuesto por el artículo 3o. mencionado.

"Ante esta perspectiva, resulta claro que, en la especie, no era necesario la existencia de orden de verificación previa, pues, el actuar de los elementos de la Unidad de Seguridad Preventiva en León, Coordinación Estatal Guanajuato, División de Seguridad Regional de la Policía Federal, está amparado con lo dispuesto por el artículo 3o. del ordenamiento citado.

"Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 20/2000 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, página 294, de rubro y texto siguientes: 'POLICÍA FISCAL. LOS ACTOS QUE REALIZA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, NO CONSTITUYEN EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ADUANERA.' (se transcribe)

"Con base en lo antes expuesto, no es exacta la afirmación del quejoso de que la sala efectuó una incorrecta interpretación del artículo 3o. de la Ley Aduanera ni tampoco que haya efectuado una indebida valoración de las

documentales consistentes en el oficio PF/DSR/CEGTO/USP-L/143/2010 y parte informativo 009/2010 de veintidós de junio de dos mil diez, pues como se expuso, los policías están obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas.

"Así las cosas, las consideraciones en que se funda la sentencia al examen de este tópico, contrario a lo expuesto por el quejoso están ajustadas a derecho.

"Siguiendo con el examen, el quejoso, en el segundo concepto de violación, expone que la sentencia es ilegal, porque la sala resolvió declarar infundado el planteamiento de que el acta de irregularidades, embargo e inicio del procedimiento administrativo en materia aduanera, no estaba suficientemente fundada, por no citarse el artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, lo que adujo, infringía lo dispuesto en los numerales 38, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Sostiene que es incorrecta la decisión de la Sala en el sentido de que el artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, aplique sólo en visitas domiciliarias, y que como el caso está relacionado con comercio exterior lo aplicable es lo dispuesto en los artículos 150 y 151, fracciones II y III, de la Ley Aduanera.

"Esto, porque el artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, establece las facultades de comprobación con que cuentan las autoridades fiscales, para verificar que los contribuyentes, responsables solidarios y terceros relacionados han cumplido con las disposiciones fiscales y en su caso determinar las contribuciones omitidas o los créditos fiscales.

"Indica, que si bien en materia de comercio exterior aplica la Ley Aduanera, lo cierto es que su numeral 144, dispone que la secretaría tendrá además, de las conferidas en esa ley, las del Código Fiscal de la Federación, y si la autoridad aduanera llevó a cabo una revisión física y documental del vehículo; entonces debió citar el artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal, para fundar su actuación, porque contiene una facultad de comprobación aplicable en materia de comercio exterior.

"Los argumentos expuestos son infundados.

"La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en jurisprudencia firme que la autoridad en el acta o en el escrito a

que se refiere el artículo 46 de la Ley Aduanera debe fundar su competencia en los términos prescritos por el artículo 16 de la Constitución Federal, toda vez que se emite con motivo de la revisión de documentos presentados para el despacho de las mercancías, del reconocimiento aduanero, del segundo reconocimiento o de la verificación de mercancías en transporte, en los que se asientan los hechos u omisiones que se adviertan, las irregularidades que se observen del dictamen aduanero y cualquier irregularidad de la que se tenga conocimiento, datos estos últimos que serán tomados en cuenta por las autoridades para liberar o embargar la mercancía presentada.

"La jurisprudencia es la identificada con el número 2a./J. 104/2009, correspondiente a la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, agosto de 2009, página 178, cuyos rubro y texto son del tenor siguiente: 'RECONOCIMIENTO ADUANERO. LA AUTORIDAD ADUANERA DEBE FUNDAR SU COMPETENCIA EN EL ACTA O ESCRITO EN EL QUE SE ASIENTAN LOS HECHOS, OMISIONES O IRREGULARIDADES, CON MOTIVO DE LA REVISIÓN DE DOCUMENTOS PRESENTADOS PARA EL DESPACHO DE MERCANCÍAS, DE ESE RECONOCIMIENTO, DEL SEGUNDO QUE SE REALICE, O DE LA VERIFICACIÓN DE MERCANCÍAS EN TRANSPORTE.' (se transcribe)

"Sin embargo, en el caso no era necesaria la cita del artículo 42, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, que consigna la facultad de la autoridad de practicar u ordenar se practique avalúo o verificación física de toda clase de bienes, incluso durante su transporte, en el acta de irregularidades a efectos de que la autoridad fundara su competencia, toda vez que se cumple con esa garantía con la invocación de los artículos 46 y 144, fracciones III, VII, IX, X, XIV, XVIII, XXVII y XXXII, de la Ley Aduanera, pues de éstos se desprende la atribución de la autoridad de verificar el exacto cumplimiento de la obligación fiscal por parte del gobernado como lo es la legal importación, tenencia y estancia de vehículo de procedencia extranjera y de mercancías de comercio exterior en los recintos fiscales; facultad de verificar que es acorde con la finalidad de la norma que el quejoso considera debió invocarse en el acta de irregularidades.

"Y para demostrar lo anterior, baste tener en cuenta el contenido de esos preceptos legales:

"(se transcriben)

"De esta manera, la invocación de esos numerales bastaban para considerar que se fundó debidamente la facultad de la autoridad para realizar la verificación en materia de comercio exterior del vehículo, siendo por ende

innecesario que citara, además, la fracción VI, del artículo 42 del Código Fiscal de la Federación.

"En consecuencia, al resultar infundados los conceptos de violación y, sin que se adviertan motivos para suplir la deficiencia de la queja, lo procedente es negar el amparo."

Del asunto referido derivó la tesis II.3o.A.166 A (10a.), de texto y rubro siguientes:

"VEHÍCULO DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LOS AGENTES DE LA POLICÍA FEDERAL PUEDEN REQUERIR A SU CONDUCTOR PARA QUE JUSTIFIQUE DOCUMENTALMENTE SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS Y, DE ADVERTIR PROBABLES INFRACCIONES A LA LEY ADUANERA, DEBEN INFORMARLO Y REMITIR EL BIEN A LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA, SIN QUE SEA NECESARIA LA EXISTENCIA DE UNA ORDEN DE VERIFICACIÓN PREVIA. De la interpretación del artículo 3, segundo párrafo, de la Ley Aduanera se colige que el legislador consideró pertinente establecer que todos los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, estarían obligados a: 1. Auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones, siempre que éstas lo soliciten; 2. Denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a dicho ordenamiento; y, 3. Hacer entrega de las mercancías objeto de tales infracciones, si obran en su poder. En estas condiciones, si bien es cierto que, por regla general, para que determinado funcionario o empleado público brinde auxilio a las autoridades aduaneras, es necesario que éstas se lo requieran, también lo es que no en todos los casos se necesita una solicitud de auxilio previa. Lo anterior, porque el precepto citado expresamente dispone que en caso de que aquéllos –funcionarios y empleados públicos federales y locales– tengan conocimiento de determinado hecho que pudiera ser considerado como infracción a la Ley Aduanera, están obligados a informar tal circunstancia a las autoridades competentes, debiendo, además, entregar las mercancías objeto de la infracción; luego, es la propia norma la que los faculta, en determinados casos, a prescindir de la orden de verificación. De modo que si la función genérica de la policía consiste en la inspección, supervisión y vigilancia, por parte de un órgano o corporación especializada del Estado, tendente a observar el cumplimiento de las leyes y demás mandatos gubernativos, y trasladada esta función al derecho aduanero, se tiene que en la actividad consistente en inspeccionar, supervisar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras, los agentes de la Policía Federal, al advertir la presencia de un vehículo de procedencia extranjera, pueden requerir al conductor para que justifique documentalmente la legal estancia en el país del bien, pues lo único que hacen es cumplir con sus funciones de supervisión, vigilancia e

inspección; luego, si una vez realizada la verificación del automotor consideran que, presuntamente, se encuentra ilegalmente en el país, dichos elementos estarán obligados, conforme al numeral 3 referido, a informar esta situación a las autoridades competentes y a remitirles dicho vehículo, lo cual es sólo una puesta en conocimiento de la autoridad competente de los hechos que, hasta ese momento, pueden calificarse como 'probables infracciones a la Ley Aduanera', con lo que se actúa, se insiste, en estricto apego al artículo 3 mencionado, aun cuando no exista una orden de verificación previa."[11]

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Con el propósito de determinar si existe la contradicción de criterios denunciada, debe destacarse que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P./J. 72/2010 (bajo el número de registro digital: 164120), estableció que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El citado criterio prevé lo siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."[12]

De la jurisprudencia transcrita, se desprende que la existencia de la contradicción de tesis no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, pues es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por el Tribunal Colegiado de Circuito, sino que sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

En tal virtud, si las cuestiones fácticas aun siendo parecidas influyen en las decisiones adoptadas por los órganos de amparo, ya sea porque se

---

[11] Localizable en la página 1983, del Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* registro digital: 2007230.

[12] Cuyo texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de tesis –mediante aclaraciones–, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

En el caso concreto, de la síntesis de las ejecutorias transcritas se tiene que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al fallar el recurso de revisión 222/2016, sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

---

o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

• Estableció que de conformidad con los artículos 42, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, 144, fracción XI, de la Ley Aduanera, 7, fracción II, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 12, apartado A, fracción X, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria, la autoridad administrativa tiene facultades para ordenar y practicar la verificación de vehículos de procedencia extranjera y de mercancía de comercio exterior, ambos en tránsito, a efecto de verificar su legal importación, estancia o tenencia en territorio nacional.

• Refirió que la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 83/2001-SS, determinó que cuando la autoridad administrativa ejerce facultades de comprobación de vehículos de procedencia extranjera o de mercancías de comercio exterior se deben satisfacer los requisitos del artículo 16 constitucional, así como de los diversos numerales 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación; es decir, debe existir una orden por escrito, emitida y firmada por autoridad competente, en la que se precise el lugar y el objeto de inspección, los destinatarios, o bien, los datos suficientes que permitan identificarlos, así como las personas que se encuentran facultadas para llevar a cabo la diligencia de que se trate.

• De la contradicción de tesis citada, derivó la jurisprudencia 2a./J. 50/2001, de rubro: "ORDEN DE VERIFICACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. NO ES VIOLATORIA DE LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, CUANDO SE DIRIGE AL PROPIETARIO, CONDUCTOR Y/O TENEDOR DEL MISMO, SIN ESPECIFICAR SU NOMBRE, SI EN ELLA SE ASIENTAN DATOS SUFICIENTES QUE PERMITAN SU INDIVIDUALIZACIÓN."

• De igual manera, señaló que la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 440/2009, resolvió que, tratándose de verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, constituye una formalidad del procedimiento que la autoridad fiscal requiera al conductor para que exhiba la documentación que ampare la legal importación o tenencia en el país del bien, antes de que ordene su traslado al recinto fiscal, siendo condición para que se practique el embargo que no se acredite con la documentación respectiva, la legal estancia o tenencia de los bienes.

• De la contradicción de tesis citada, derivó la jurisprudencia 2a./J. 22/2010, de rubro: "VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA EN TRÁNSITO. CONSTITUYE UNA FORMALIDAD QUE LA AUTORIDAD VERIFICADORA REQUIERA AL CONDUCTOR QUE ACREDITE SU LEGAL ESTANCIA EN TERRITORIO NACIONAL, EN DONDE SEA DETENIDO, ANTES DE ORDENAR SU TRASLADO AL RECINTO FISCAL PARA CONTINUAR CON LA INSPECCIÓN."

• Bajo ese entendimiento, consideró que si la detención del vehículo se llevó a cabo por una autoridad policial y no por una autoridad aduanera que, conforme al ordenamiento jurídico, es la facultada para hacerlo, la detención fue ilegal, así como el resto del procedimiento que fue producto de actos viciados de origen.

• Precisó que no era obstáculo a la conclusión anterior, que la autoridad policial hubiere actuado conforme a los artículos 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera y 42, fracción XLIV, apartados B, E y F, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, toda vez que la competencia de dicha corporación debe interpretarse restrictivamente y establecerse en el ordenamiento jurídico de manera clara, a efecto de brindar seguridad jurídica a los gobernados.

• Es decir, la Policía Federal puede actuar deteniendo vehículos, retirándolos de circulación, remitirlos a depósitos, así como a las personas y objetos relacionados con hechos delictivos; pero todo ello relacionado con su competencia original de resguardo de los gobernados al transitar por caminos federales, por lo que de ninguna manera puede entenderse que le permita sustituirse a la autoridad aduanera, indagando la legal estancia de los vehículos, deteniéndolos y reteniéndolos sin la orden escrita de autoridad competente, pues no existe artículo en la ley que lo faculte a actuar en ese sentido.

• Por tanto, consideró que la Policía Federal carece de competencia para realizar funciones de verificación en materia aduanera, así como para proceder a la detención y puesta a disposición del vehículo de procedencia extranjera, ya que para considerar que es legal la remisión de la unidad a las autoridades competentes de bienes asegurados, ésta debe realizarse en ejercicio de facultades propias de esa corporación policial.

• Asimismo, mencionó que de la lectura del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Aduanera, no se advierte que sea una norma que establezca una competencia en favor de la autoridad, sino que es un mandato para que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, auxilien a la autoridad aduanera con la condicionante de que ésta solicite dicho auxilio. Asimismo, una vez hecha la solicitud de auxilio, las autoridades no aduanales están obligadas a denunciar los hechos correspondientes a infracciones a la ley de la materia y, en su caso, a entregar las mercancías si están en su poder.

• Bajo esa línea, concluyó que el artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Aduanera no faculta a la Policía Federal para que indague las posibles infracciones a dicho ordenamiento, ni le brinda la facultad para retener un vehículo con el fin de someterlo al procedimiento administrativo en materia

aduanera. Más bien, consideró que se trata de una norma operativa que permite a la autoridad aduanera solicitar el auxilio de cualquier otra autoridad para que le permitan iniciar sus facultades de comprobación, en relación con la legal importación y estancia de mercancías de comercio exterior.

• Por tanto, si en un primer momento la Policía Federal detiene un vehículo con motivo de una infracción, esa corporación no puede proceder a indagar si se tiene el permiso de legal estancia, o bien, si está vencido, menos aún puede retener el vehículo para efecto de ponerlo a disposición de la autoridad aduanera, ya que tal proceder es ajeno a su actividad sancionadora por infracciones de tránsito en carreteras.

• En abundamiento, refirió que el artículo 42 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal tampoco podía servir como fundamento para que dicha corporación indagara sobre la legal estancia o tenencia de vehículos de procedencia extranjera, pues si bien dicho precepto faculta a ordenar a los conductores que detengan su circulación y exhiban los documentos que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias, esa facultad debía entenderse dentro del marco competencial de la Policía Federal, es decir, su actuación debía circunscribirse a su competencia original de resguardo de los gobernados al transitar por caminos federales.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 794/2011, sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

• Precisó que de la lectura del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Aduanera, el legislador consideró pertinente establecer que todos los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligados a: **1)** auxiliar a las autoridades aduanales en el desempeño de sus funciones, siempre que éstas lo soliciten; y, **2)** a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a la Ley Aduanera, haciendo entrega de las mercancías objeto de tales infracciones, si obran en su poder.

• Señaló que si bien, por regla general, para que una autoridad brinde auxilio a la autoridad aduanera, es necesario que ésta lo solicite, también lo es que no en todos los casos se necesita solicitud previa de auxilio, toda vez que, conforme al párrafo segundo del citado artículo 3o. de la Ley Aduanera, en caso de que dichos empleados públicos federales y locales tengan conocimiento de determinado hecho que pudiera ser considerado como infracción

a la ley de la materia, están obligados a informar tal circunstancia a la autoridad competente, debiendo, además, entregar la mercancía objeto de la infracción; luego entonces, refirió que en este caso se permite prescindir de la orden de verificación.

• Precisó que en la especie, fueron elementos de la Unidad de Seguridad Preventiva en León, Coordinación Estatal Guanajuato, División de Seguridad Regional de la Policía Federal, quienes detuvieron el vehículo de procedencia extranjera, siendo la función genérica de la policía llevar a cabo la inspección, supervisión y vigilancia tendente a observar el cumplimiento de las leyes y mandatos gubernativos; de modo que, trasladando esa función al derecho aduanero, la actividad de la policía consiste en la inspección, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones aduaneras.

• En ese sentido, consideró que al momento en que los agentes de la policía adviertan la presencia de un vehículo de procedencia extranjera y decidan requerir al conductor para que justifique documentalmente la legal estancia en el país de dicho automóvil, lo único que hacen es cumplir con sus funciones de supervisión, vigilancia e inspección que tienen encomendadas.

• Por tanto, conforme al artículo 3o. de la Ley Aduanera, consideró que si una vez realizada la verificación del vehículo la autoridad policial estima que, presuntamente, se encuentra ilegalmente en el país, ello constituye una violación a la Ley Aduanera y, consecuentemente, dichos funcionarios están obligados a informar tal situación a la autoridad competente y a entregar el vehículo objeto de la infracción. Lo anterior, en el entendido de que se trata de una puesta en conocimiento de la autoridad competente de los hechos que, hasta ese momento, constituyen posibles infracciones a la ley.

• Luego, si una vez realizada la revisión de la unidad se considera que, presuntamente, ésta se encuentra ilegalmente en el país, ello constituye una violación a la Ley Aduanera y, consecuentemente, dichos elementos policiales estarán obligados, de conformidad con el artículo 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera, a informar tal situación a las autoridades competentes y a entregarles el vehículo objeto de la infracción.

• Ante esta perspectiva, determinó que en el caso no era necesaria la existencia de una orden de verificación previa, pues el actuar de la policía se encontraba amparado por el artículo 3o. de la Ley Aduanera.

De la relatoría que antecede, esta Segunda Sala considera que sí existe la contradicción de tesis, toda vez que ambos tribunales contendientes anali-

zaron un mismo punto jurídico, relativo a si el artículo 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera faculta a los miembros de la Policía Federal a revisar la documentación vinculada a demostrar la legal importación, tenencia o estancia en territorio nacional de los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, arribando a soluciones contradictorias.

En efecto, mientras el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, al fallar el juicio de amparo directo 794/2011, determinó que conforme a la interpretación del citado numeral los elementos de la Policía Federal están facultados para verificar e inspeccionar la legal importación, estancia o tenencia de los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, requiriendo al conductor la documentación respectiva y, de ser el caso, retener el vehículo y remitirlo ante la autoridad aduanera, sin la existencia de una orden de verificación previa.

En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el recurso de revisión 222/2016, estableció que el multicitado artículo no es una norma que faculte a la Policía Federal para que indague sobre posibles infracciones a dicho ordenamiento legal, ni le brinda la facultad de retener un vehículo con el fin de someterlo a un posible procedimiento administrativo en materia aduanera; más bien, señaló que se trata de una norma operativa que permite a las autoridades fiscales solicitar el auxilio de cualquier otra autoridad, para que, eventualmente, le permitan iniciar sus facultades en relación con la legal estancia de mercancías.

Además, precisó que la verificación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, constituye un acto de molestia que, para estar ajustado a derecho, necesariamente debe cumplir con los requisitos de los artículos 16 constitucional, 38 y 43 del Código Fiscal de la Federación, esto es, debe existir una orden de verificación previa.

Entonces, se afirma que a partir de la interpretación del mismo artículo, los tribunales contendientes arribaron a conclusiones distintas, ya que en relación con la interrogante de si la Policía Federal puede solicitar y revisar la documentación relacionada con el acreditamiento de la legal importación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito y, en caso de advertir alguna posible infracción a la Ley Aduanera, hacerlo del conocimiento de la autoridad fiscal, poniendo a su disposición la unidad vehicular, uno de ellos resolvió en sentido afirmativo y el otro lo hizo en sentido negativo, con lo que se afirma que es existente la contradicción de tesis.

No es óbice a dicha afirmación, la manifestación de la Magistrada presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, a través del oficio ST. 9/2017,[13] en el sentido de que el criterio sustentado en el amparo directo 794/2011 no ha sido abandonado, pero que la actual integración de dicho órgano tampoco lo ha aplicado, cuenta habida que no se ha presentado un asunto con la misma problemática.

Sin embargo, dicha manifestación no impide aseverar que existe la contradicción de tesis, ya que para calificar que un criterio ha sido abandonado por un Tribunal Colegiado de Circuito es necesaria la emisión de una resolución que así lo señale, o bien, que sin que se haga una referencia expresa sobre tal circunstancia, se sustente un criterio contradictorio al denunciado, lo que en el caso no se actualiza.

Establecido lo anterior, esta Segunda Sala considera que el punto de contradicción, consiste en determinar si la Policía Federal puede solicitar y revisar la documentación relacionada con el acreditamiento de la legal importación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito y, en caso de advertir alguna posible infracción a la Ley Aduanera, con fundamento en el artículo 3o., segundo párrafo, de dicho ordenamiento legal, hacerlo del conocimiento de la autoridad fiscal, poniendo a su disposición la unidad vehicular.

QUINTO.—**Estudio.** Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

El artículo 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera, dispone lo siguiente:

"Título Primero

"Disposiciones Generales

"Capítulo I

"Del ámbito de aplicación y principios generales

"…

[13] Fojas 92 y 93, ibídem.

"Artículo 3o. Las funciones relativas a la entrada de mercancías al territorio nacional o a la salida del mismo son facultades exclusivas de las autoridades aduaneras.

"Los funcionarios y empleados públicos federales y locales, en la esfera de sus respectivas competencias, deberán auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten y estarán obligados a denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a esta Ley y hacer entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder.

"Las autoridades aduaneras ejercerán sus atribuciones en forma coordinada y en colaboración con las autoridades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y Municipios, así como con las autoridades fiscales y aduaneras de otros países con arreglo a lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea Parte y estén en vigor; en su caso, intercambiando información a través de los centros o sistemas electrónicos que se dispongan, a fin de que las autoridades ejerzan las atribuciones que les correspondan, quienes deberán mantener reserva de la información de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

"Los programas o proyectos relacionados con mejoras, controles, uso de nuevas tecnologías o facilitación en materia aduanera que las autoridades mexicanas realicen o celebren en forma coordinada con autoridades aduaneras y fiscales de otros países, deberán implementarse de conformidad con los términos pactados con dichas autoridades y atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables. El Servicio de Administración Tributaria establecerá mediante reglas, los mecanismos, formas y medios a través de los cuales se facilitará y proveerá la instrumentación de dichos programas o proyectos." (énfasis añadido)

La disposición transcrita, en su porción destacada, establece dos obligaciones a cargo de todos los empleados públicos federales y locales, en el ámbito de sus competencias, las cuales consisten en **1)** auxiliar a las autoridades aduaneras en el desempeño de sus funciones cuando éstas lo soliciten; y **2)** denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a la Ley Aduanera, haciendo entrega de las mercancías objeto de dichas infracciones, si obran en su poder.

El primero de los deberes impuestos, conlleva la correlativa facultad de la autoridad aduanera, de solicitar el auxilio de cualquier autoridad federal o local, a fin de que aquélla pueda ejercer sus atribuciones. Es decir, se impone

el deber a todos los servidores públicos federales y locales de prestar asistencia a la autoridad fiscal en el desempeño de sus funciones, **con la condicionante de que ésta lo solicite**.

Dicha disposición tienen razón de ser porque, en ocasiones, el cumplimiento de las atribuciones en materia de comercio exterior por parte de la autoridad aduanera requiere de la realización de actos o diligencias que escapan de su competencia material o territorial, razón por la cual se vuelve imperativa la asistencia de otras autoridades, en la esfera de sus competencias, para el correcto y eficaz desempeño de las facultades en materia de comercio exterior.

La segunda obligación impuesta en el artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Aduanera, consiste en que todos los servidores públicos federales y locales deben denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a dicho ordenamiento legal, haciendo entrega de las mercancías objeto de tales infracciones, si obran en su poder.

Este deber constituye una obligación cuyo contenido se reduce a una puesta en conocimiento de la autoridad fiscal sobre hechos que posiblemente son constitutivos de una infracción a la Ley Aduanera, de modo que la autoridad fiscal, una vez presentada la denuncia, se encontrará en aptitud de decidir si ejerce o no sus facultades de comprobación en el caso concreto.

Además, el artículo en cuestión establece la obligación de hacer entrega de las mercancías objeto de dichas infracciones, **si obran en poder de la autoridad** que pone en conocimiento las posibles infracciones a la ley, esto es, las autoridades distintas a las aduaneras deben proceder a la entrega de las mercancías siempre que tengan la disposición jurídica de las mismas.

Sentado lo anterior, a efecto de dilucidar si la Policía Federal tiene facultades respecto de los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, específicamente sobre la revisión de la documentación relacionada con su legal importación, tenencia o estancia en el territorio nacional y si dicha actuación encuadra en las hipótesis del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Aduanera, es necesario destacar lo siguiente:

La Policía Federal es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo principal es, entre otros, salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Todo ello, dentro del marco de las atribuciones que le confiere el ordenamiento que rige su actuación,

esto es, la Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio de dos mil nueve, y demás ordenamientos aplicables.

En este punto, conviene anticipar que, aunque diversas disposiciones legales prevén que la Policía Federal es un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Seguridad Pública, tales prescripciones deben entenderse referidas a la diversa Secretaría de Gobernación, ya que por virtud del Decreto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de dos mil trece, esta última dependencia adoptó las funciones de la Policía Federal que correspondían a la Secretaría de Seguridad Pública.[14]

Ahora bien, en el ámbito administrativo, la Policía Federal tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

Ley de la Policía Federal

"Artículo 8. La Policía Federal tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

"…

"XXXIII. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

"…

"XXXV. Levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;" (énfasis añadido)

---

[14] "Transitorio Quinto. Los derechos laborales del personal que, en virtud de lo dispuesto en el presente Decreto, pase de una dependencia a otra, se respetarán conforme a la ley.
"Las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman por virtud de este Decreto, se entenderán referidas a las dependencias que, respectivamente, adquieren tales funciones. Respecto de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que determine, en su caso, si las mismas corresponden a esta última dependencia o a las unidades de auditoría preventiva."

De las fracciones transcritas, se desprende que la Policía Federal tiene facultades de vigilancia e inspección, para los fines de seguridad pública, de la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas. Además, puede levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales relativas al tránsito en los caminos y puentes federales.

Ello significa que la Policía Federal es la autoridad encargada de controlar el tránsito de vehículos, conductores, pasajeros y peatones en las carreteras y puentes federales, lo que se corrobora con el artículo 4 del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal,[15] el cual dispone que su aplicación corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Secretaría de Gobernación, a través de la Policía Federal.

Dicho en otros términos, dentro de la zona terrestre de las vías generales de comunicación la Policía Federal es la corporación encargada de ejercer funciones de inspección, seguridad y vigilancia, así como de facilitar el tránsito en las vías federales, tarea que lleva a cabo a través de los miembros de las Coordinaciones Estatales, las cuales tienen como función coordinar, desarrollar, implementar y supervisar las acciones de la institución policial en su respectiva circunscripción territorial.[16]

Ahora, en relación con las facultades de los miembros de la Policía Federal sobre los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, los artículos 42, fracción XLIV, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal y 74 Ter de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, disponen lo siguiente:

Reglamento de la Ley de la Policía Federal

"Artículo 42. Corresponde a los titulares de las Coordinaciones Estatales: …

---

[15] "Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto regular el tránsito de vehículos, conductores, pasajeros y peatones en las carreteras y puentes de jurisdicción federal; preservar la seguridad pública en ellos y la integridad física de sus usuarios."

[16] Lo que se advierte del artículo 40 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, el cual es del tenor siguiente:
"Artículo 40. Las Coordinaciones Estatales tendrán como función coordinar, desarrollar, implementar y supervisar las acciones de la institución en su respectiva circunscripción territorial, así como los operativos que se establezcan por orden del Comisionado General, y del Jefe de la División de Seguridad Regional o por conducto de las diferentes divisiones para prevenir y combatir los delitos federales, en el ámbito de competencia de la Institución."

"XLIV. Supervisar que los Integrantes adscritos a la Coordinación Estatal, cualquiera que sea su jerarquía o categoría, en ejercicio de las funciones de inspección, seguridad, verificación, vigilancia, prevención del delito y, en el ámbito de su competencia, combate a la delincuencia, y de conformidad con las disposiciones aplicables:

"A. Realicen tareas para la prevención de faltas administrativas a través de la investigación necesaria para hacerla efectiva;

"B. **Ordenen a los conductores de vehículos que detengan su circulación y exhiban la documentación que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables**;

"C. Impongan las sanciones, cuando tenga conocimiento de la comisión de violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando los vehículos circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;

"D. Requisiten la Boleta de Infracción, estableciendo la motivación, así como los preceptos legales y reglamentarios que hayan sido violados y los demás que sirvan de fundamentación, entregando copia autógrafa al conductor;

"E. Retiren los vehículos de la circulación en los supuestos que establezcan las disposiciones aplicables, y los remitan a los depósitos autorizados;

"F. Remitan a las autoridades competentes a las personas y objetos relacionados con hechos delictivos;

"G. Procuren la conciliación de las partes involucradas en un hecho de tránsito en caminos y puentes federales, así como en la zona terrestre de las vías generales de comunicación, en su caso, mediante la celebración de un Acta-Convenio, en términos de las disposiciones aplicables, y

"H. Incorporen al sistema de acopio de información de la Institución, los datos sobre tránsito en caminos y puentes federales, así como en la zona terrestre de las vías generales de comunicación, a fin de generar las estadísticas, los dictámenes y las propuestas que tiendan a mejorar el orden y la seguridad;" **(énfasis añadido)**

Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal

"Artículo 74 Ter. La Secretaría de Seguridad Pública a través de la Policía Federal Preventiva, podrá retirar de la circulación los vehículos en los siguientes casos:

"I. Cuando se encuentren prestando el servicio de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado en los caminos y puentes, sin contar con el permiso correspondiente;

"II. Cuando contando con concesiones o permisos estatales, municipales o del Distrito Federal, se encuentren prestando el servicio de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado en los caminos y puentes, fuera de los tramos autorizados por la Secretaría;

"III. **Cuando excedan el tiempo autorizado para circular o transitar con motivo de su importación temporal y se encuentren prestando el servicio de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado en los caminos y puentes, debiendo dar vista a las autoridades correspondientes**;

"IV. Cuando se encuentren en tránsito y no cumplan con las condiciones mínimas de seguridad, que se determinen en esta Ley y los ordenamientos que de ella se deriven, y

"V. Cuando se encuentren prestando servicio de autotransporte y esté vencido su plazo o límite máximo de operación para dar el servicio de autotransporte federal de pasajeros o turismo, de acuerdo a las disposiciones reglamentarias correspondientes." **(énfasis añadido)**

De los preceptos legales transcritos, se desprende que la Policía Federal, en el ejercicio de sus facultades de inspección, seguridad, vigilancia y prevención del delito en el ámbito de su competencia, puede ordenar a los conductores de vehículos que detengan su circulación y exhiban la documentación que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Esto es, se habilita a los miembros de dicha corporación policial a solicitar a los conductores la exhibición de documentos que las disposiciones legales imponen como requisito para transitar en las zonas terrestres de las vías generales de comunicación, las cuales se consideran de jurisdicción federal.

Sobre este punto, el Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal, en sus artículos 81, fracción II, 85, párrafo cuarto, 89 y 218, apartado B, fracción I, impone a los conductores de los vehículos automotores la obligación de portar, entre otros documentos, la licencia de manejo vigente, el original de la tarjeta de circulación y, tratándose de vehículos de procedencia extranjera, los documentos que amparen su legal importación, tenencia o estancia en el territorio nacional. En caso contrario, se establece que la Policía Federal deberá retirar la unidad de la circulación y remitirla a los depósitos del tramo carretero correspondiente, dando aviso a la autoridad aduanera correspondiente.

Los dispositivos legales mencionados establecen lo siguiente:

"Artículo 81. Todo conductor tiene el deber de:

"...

"II. Portar su licencia de manejo vigente o el documento que la supla. ..."

"Artículo 85. ...

"El original de la tarjeta de circulación deberá llevarse en el vehículo y el conductor está obligado a entregarla, para su revisión, al Policía Federal que la solicite o al servidor público comisionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, referido en el artículo 90 de este Reglamento. ..."

"Artículo 89. **La internación legal a territorio nacional de los vehículos que transiten con placas o documentación extranjera, deberá ser acreditada por sus respectivos conductores**, mismos que si son de alguna otra nacionalidad demostrarán su legal estancia en el territorio nacional y ser titulares de la respectiva licencia de manejo que les haya otorgado la autoridad competente de su domicilio.

"En caso de violación a lo dispuesto en el párrafo que antecede, además de la imposición de las sanciones pecuniarias que apliquen en materia de tránsito, se **dará aviso a las autoridades fiscales** y de las del Instituto Nacional de Migración que correspondan. El conductor extranjero será entregado a la autoridad migratoria **y el vehículo remitido al depósito más cercano para su resguardo y custodia**. ..."

"Artículo 218. El retiro de la circulación de vehículos se hará conforme a lo siguiente: ...

"B. Cuando el retiro de la circulación de los vehículos obedezca al caso fijado por la fracción III del artículo 74-Ter de la Ley, además de lo previsto en el inciso A, fracción I, de este artículo,[17] se observará el siguiente procedimiento:

"I. Establecida la infracción del conductor y, atendiendo a las características y placas del vehículo, los Policías Federales le solicitarán que acredite la legal estancia del mismo en el territorio nacional;

"II. En caso de que de la documentación entregada a los Policías Federales se desprende la legal estancia del vehículo en el territorio nacional, procederán a requisitar la Boleta de Infracción.

"En caso contrario, además de requisitar la Boleta de Infracción, los Policías Federales dispondrán la remisión del vehículo al depósito de vehículos permisionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes que corresponda en el tramo carretero respectivo, dando aviso a la autoridad aduanera competente, y quedando el vehículo a su disposición, y

"III. En caso de que los vehículos estén destinados al servicio de autotransporte federal de pasaje o turismo, los Policías Federales estarán a lo dispuesto en la fracción III del apartado A del presente artículo." (énfasis añadido)

Como se advierte, las disposiciones legales y reglamentarias transcritas, establecen atribuciones en favor de la Policía Federal para el caso específico de los vehículos de procedencia extranjera en tránsito, habilitándolos a solicitar a los conductores de dichas unidades, la exhibición de los documentos relacionados con su legal importación y estancia en el país y, en caso contrario, retirar la unidad de la circulación y remitirla al depósito correspondiente, dando aviso a la autoridad aduanera competente.

Ahora bien, esta Segunda Sala considera que las facultades de la Policía Federal, respecto de los vehículos de procedencia extranjera de las que se ha dado noticia, guardan cierto grado de correspondencia con la obligación impuesta en el artículo 3o., segundo párrafo, de la Ley Aduanera, el cual impone el deber a todos los servidores públicos federales y locales de denunciar los hechos de que tengan conocimiento sobre presuntas infracciones a dicho ordenamiento legal, haciendo entrega de las mercancías objeto de las mismas, si obran en su poder.

---

[17] "I. El Policía Federal ordenará a los conductores de vehículos que detengan su circulación y exhiban la documentación que establezcan las disposiciones legales aplicables e impondrá, en su caso, las sanciones por la infracción cometida al presente Reglamento, así como por el incumplimiento de las normas que regulan la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado; ..."

Lo anterior se asevera así, pues la Policía Federal es la corporación encargada de controlar el tránsito de vehículos, conductores, pasajeros y peatones en las carreteras y puentes de jurisdicción federal, en términos de los artículos 8, fracción XXXIII, de la Ley de la Policía Federal, así como 1 y 4 del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal.

Así, en el ejercicio de dicha función, se le otorgan facultades consistentes en la detención de la circulación de los vehículos que transiten en dichas vías federales, solicitando al conductor la exhibición de los documentos que las disposiciones legales y reglamentarias establecen como obligación de portar, tales como la licencia de manejo vigente, el original de la tarjeta de circulación y, tratándose de vehículos de procedencia extranjera, los documentos relacionados con su legal internación en territorio nacional.

De este modo, de advertir alguna posible irregularidad en la legal estancia de vehículos de procedencia extranjera, en términos del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Aduanera, los miembros de la Policía Federal correspondientes tendrán la obligación de poner en conocimiento de la autoridad fiscal la probable infracción, haciendo entrega de la unidad a efecto de que aquélla ejerza sus facultades de comprobación.

En este punto, es preciso dejar en claro que el ejercicio de dichas facultades por parte de los miembros de la Policía Federal no puede calificarse como una verificación de mercancías en materia de comercio exterior, ya que ésta constituye una facultad de comprobación que corresponde exclusivamente a las autoridades fiscales, en términos de los artículos 42, fracciones III, V, inciso e), y VI, del Código Fiscal de la Federación, 144, fracciones II y XI, de la Ley Aduanera y 19, fracción XLVII, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria.

En realidad, se trata de una atribución de la Policía Federal, la cual queda enmarcada dentro de la función consistente en controlar el tránsito de vehículos, conductores, pasajeros y peatones en las carreteras y puentes federales. De modo que, en el ejercicio de esas facultades, pueden solicitar la exhibición de los documentos que las disposiciones legales y reglamentarias establecen como requisito para circular en dichas vías federales.

Así, en caso de advertir alguna posible irregularidad en la legal importación, tenencia o estancia en el país del vehículo de procedencia extranjera en cuestión, dicha corporación policial no lleva a cabo algún acto de valoración en materia aduanera, sino que sus facultades se reducen a retirar la unidad de la circulación y remitirla al depósito correspondiente, dando aviso y quedando el vehículo a disposición de la autoridad aduanera, para que ésta ejerza sus facultades de comprobación.

Dicho en otros términos, en el supuesto hipotético descrito quien lleva a cabo el ejercicio de las facultades de comprobación en materia aduanera, es la autoridad fiscal, ya que la tarea de la Policía Federal, conforme al ordenamiento que rige su actuación, se reduce, *ex ante*, a revisar que los conductores traigan consigo los documentos que el ordenamiento legal establece como requisito para transitar en los caminos y puentes de jurisdicción federal (entre ellos, contar con los documentos relacionados con la legal importación de la unidad), pudiendo retirar de la circulación y remitiendo al depósito correspondiente los vehículos que no cumplan con los requisitos aludidos.

Sin embargo, tal situación no significa que la Policía Federal se sustituya en las atribuciones que la autoridad fiscal tiene conferidas en materia aduanera, ya que la función de dicha corporación policial se reduce a poner en conocimiento de la autoridad competente las posibles infracciones a la Ley Aduanera, haciendo entrega del vehículo de procedencia extranjera en cuestión, cuando obre en su poder.

Por tanto, esta Segunda Sala concluye que de la interpretación de los artículos 8, fracciones XXXIII y XXXV, de la Ley de la Policía Federal, 42, fracción XLIV, de su Reglamento, 74 Ter de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal y 1, 4, 81, fracción II, 85, párrafo cuarto, 89 y 218, apartado B, fracción I, del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal, los miembros de la Policía Federal, en ejercicio de sus facultades de inspección, vigilancia y control de tránsito en los caminos y puentes de jurisdicción federal, cuentan con la facultad de ordenar la detención de la circulación de vehículos de procedencia extranjera en tránsito, pudiendo solicitar al conductor la exhibición de los documentos que las disposiciones legales y reglamentarias establecen como requisito para transitar en dichas vías federales, entre ellos, la documentación relacionada con la legal internación de dichas unidades en territorio nacional.

Además, en caso de advertir alguna posible irregularidad, deberán retirar de la circulación la unidad en cuestión y, en términos del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley Aduanera, poner en conocimiento de la autoridad fiscal las probables infracciones a dicho ordenamiento legal, poniendo a su disposición la unidad vehicular que obre en su poder.

Lo anterior, en el entendido de que la función desplegada por parte de los miembros de la Policía Federal no significa el ejercicio de facultades de comprobación en materia de comercio exterior, ni conlleva un acto de valoración en materia aduanera, sino únicamente se trata de la inspección de los documentos que las disposiciones aplicables establecen como requisito para transitar en las zonas terrestres de las vías generales de comunicación, siendo la

autoridad aduanera, *ex post*, quien ejerza, en su caso, sus facultades de comprobación en el caso concreto.

En mérito de lo razonado, esta Segunda Sala determina que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido a continuación:

VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL PUEDEN ORDENAR LA DETENCIÓN DE SU CIRCULACIÓN Y REQUERIR LA EXHIBICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN RELACIONADA CON SU LEGAL ESTANCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL. Conforme a los artículos 8, fracciones XXXIII y XXXV, de la Ley de la Policía Federal; 42, fracción XLIV, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal; 74 Ter de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; y, 1, 4, 81, fracción II, 85, párrafo cuarto, 89 y 218, apartado B, fracción I, del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal, la Policía Federal es la corporación encargada de controlar el tránsito de vehículos en las carreteras y puentes de jurisdicción federal, cuyos elementos están facultados para ordenar la detención de la circulación de los vehículos que transiten en dichas vías federales y requerir al conductor la exhibición de los documentos que las disposiciones legales y reglamentarias obligan a portar, como son la licencia de manejo vigente, el original de la tarjeta de circulación y, especialmente, tratándose de vehículos de procedencia extranjera, la documentación relacionada con su legal estancia en territorio nacional; pudiendo, además, retirar de la circulación y remitir al depósito correspondiente las unidades que no cumplan con esos requisitos. Ahora bien, si en el ejercicio de esas atribuciones los elementos referidos advierten alguna probable infracción a la Ley Aduanera, respecto de algún vehículo de procedencia extranjera en tránsito, en términos de su artículo 3o., párrafo segundo, deben denunciar los hechos ante la autoridad fiscal, poniéndolo a su disposición; sin que dicha función conlleve el ejercicio de facultades de comprobación ni la verificación de mercancías en materia aduanera, ya que la Policía Federal sólo se limita a inspeccionar los documentos que las disposiciones aplicables establecen como requisito para transitar en las zonas terrestres de las vías generales de comunicación y, en su caso, será la autoridad fiscalizadora quien ejerza las facultades de comprobación correspondientes.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es existente la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio establecido por esta Segunda Sala, de acuerdo con los razonamientos establecidos en el considerando quinto de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* e infórmese a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sobre el sentido de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I. Ausente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 50/2001, P./J. 72/2010, 2a./J. 22/2010 y II.3o.A.166 A (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época Tomos XIV, noviembre de 2001, página 36, XXXII, agosto de 2010, página 7 y XXXI, marzo de 2010, página 1042, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas y en la *Gaceta* del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1983, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VEHÍCULOS DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA FEDERAL PUEDEN ORDENAR LA DETENCIÓN DE SU CIRCULACIÓN Y REQUERIR LA EXHIBICIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN RELACIONADA CON SU LEGAL ESTANCIA EN EL TERRITORIO NACIONAL. Conforme a los artículos 8, fracciones XXXIII y XXXV, de la Ley de la Policía Federal; 42, fracción XLIV, del Reglamento de la Ley de la Policía Federal; 74 Ter de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal; y, 1, 4, 81, fracción II, 85, párrafo cuarto, 89 y 218, apartado B, fracción I, del Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal, la Policía Federal es la corporación encargada de controlar el tránsito de vehículos en las carreteras y puentes de jurisdicción federal, cuyos elementos están facultados para ordenar la detención de la circulación de los vehículos que transiten en dichas vías federales y requerir al conductor la exhibición

de los documentos que las disposiciones legales y reglamentarias obligan a portar, como son la licencia de manejo vigente, el original de la tarjeta de circulación y, especialmente, tratándose de vehículos de procedencia extranjera, la documentación relacionada con su legal estancia en territorio nacional; pudiendo, además, retirar de la circulación y remitir al depósito correspondiente las unidades que no cumplan con esos requisitos. Ahora bien, si en el ejercicio de esas atribuciones los elementos referidos advierten alguna probable infracción a la Ley Aduanera, respecto de algún vehículo de procedencia extranjera en tránsito, en términos de su artículo 3o., párrafo segundo, deben denunciar los hechos ante la autoridad fiscal, poniéndolo a su disposición; sin que dicha función conlleve el ejercicio de facultades de comprobación ni la verificación de mercancías en materia aduanera, ya que la Policía Federal sólo se limita a inspeccionar los documentos que las disposiciones aplicables establecen como requisito para transitar en las zonas terrestres de las vías generales de comunicación y, en su caso, será la autoridad fiscalizadora quien ejerza las facultades de comprobación correspondientes.

2a./J. 134/2017 (10a.)

Contradicción de tesis 95/2017. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y Tercero en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 23 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis II.3o.A.166 A (10a.), de título y subtítulo: "VEHÍCULO DE PROCEDENCIA EXTRANJERA. LOS AGENTES DE LA POLICÍA FEDERAL PUEDEN REQUERIR A SU CONDUCTOR PARA QUE JUSTIFIQUE DOCUMENTALMENTE SU LEGAL ESTANCIA EN EL PAÍS Y, DE ADVERTIR PROBABLES INFRACCIONES A LA LEY ADUANERA, DEBEN INFORMARLO Y REMITIR EL BIEN A LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA, SIN QUE SEA NECESARIA LA EXISTENCIA DE UNA ORDEN DE VERIFICACIÓN PREVIA.", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de agosto de 2014 a las 9:42 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1983, y

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo en revisión 222/2016.

Tesis de jurisprudencia 134/2017 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del seis de septiembre de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 23 de octubre de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 121/2016.

En la sesión correspondiente al tres de mayo de dos mil diecisiete, la Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis 121/2016. En esa ocasión manifesté mi desacuerdo con la decisión de la mayoría y anuncié reserva para expresar el siguiente voto particular:

• Antecedentes

Uno de los criterios contendientes emanó de un asunto que inició con la demanda laboral presentada por la hija de una trabajadora fallecida. En su escrito exigía de una AFORE, el pago del monto correspondiente a las aportaciones al sistema de ahorro para el retiro que hizo su madre y el reconocimiento como legítima representante de su padre quien, según alegó, se encontraba imposibilitado para ejercer la acción legal. La Junta resolvió declararla como legítima beneficiaria y condenar al pago del monto reclamado.

La AFORE promovió juicio de amparo en el que combatió la determinación de la Junta de declarar a la actora como beneficiaria de las aportaciones. El Tribunal Colegiado determinó sobreseer en el amparo, al considerar que la Segunda Sala de la Suprema Corte ya había emitido jurisprudencia en la que resolvió que los procedimientos de designación de beneficiarios sólo pueden ser impugnados por alguna de las partes que se consideren con mejor derecho para recibir el beneficio y que el patrón carecía de interés jurídico para impugnar la designación.[1]

De este modo, el Tribunal Colegiado resolvió que la quejosa entraba en el supuesto descrito porque las administradoras de fondos para el retiro se subrogan al patrón en la relación laboral, lo que le permitió concluir que el laudo no le generaba ninguna afectación en su esfera jurídica. De estas consideraciones el Colegiado emitió la tesis aislada «II.T.239 L» de rubro: "BENEFICIARIOS EN MATERIA LABORAL, DECLARACIÓN DE. LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES (AFORE) CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SU RESOLUCIÓN.".

En el otro criterio contendiente una mujer demandó del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) el pago de la pensión de viudez por la muerte de su esposo. La Junta resolvió declararla legítima beneficiaria y condenar al ISSSTE al pago de la pensión reclamada y sus accesorios. El ISSSTE promovió juicio de amparo en el que reclamó que se aplicó incorrectamente el artículo 133 de la ley de dicho instituto porque había concurrencia de 2 viudas.

En este caso, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito determinó que el ISSSTE sí tenía interés jurídico para impugnar el laudo, considerando que no era aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Corte. En ese sen-

---

[1] Jurisprudencia de rubro: "BENEFICIARIOS EN MATERIA LABORAL, DECLARACIÓN DE. EL PATRÓN CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SU RESOLUCIÓN.", Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo VII, junio de 1998, tesis 2a./J. 22/98, página 92.

tido, el tribunal precisó que no compartía la tesis aislada "BENEFICIARIOS EN MATERIA LABORAL, DECLARACIÓN DE. LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES (AFORE) CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SU RESOLUCIÓN.", porque el hecho de que el ISSSTE sea una institución que se subroga al patrón (como las Afores), no significa que no tengan legitimación para combatir la designación de beneficiarios, más aún cuando en el laudo se condenó al instituto al otorgamiento de la pensión de viudez y demás prestaciones en especie y en dinero.

No obstante, este Tribunal Colegiado resolvió negar el amparo al considerar que el ISSSTE tenía la obligación de pagar la pensión por viudez en favor de la persona que fue declarada como beneficiaria por la Junta, independientemente de que existiera otra viuda que reclamara un mejor derecho. En todo caso la viuda supérstite era quien debía acudir a la vía jurisdiccional para reclamar el pago de la pensión a su favor.

• Argumentos de la mayoría

La mayoría resolvió que tanto el ISSSTE como las Afores están legitimadas para impugnar en juicio de amparo el reconocimiento de beneficiarios, el pago de aportaciones, el otorgamiento de pensión y las demás prestaciones en especie y en dinero con motivo del fallecimiento del trabajador. Para sostener esta decisión expusieron los siguientes argumentos:

a) Si en el laudo se condena al ISSSTE o a las Afores al pago de alguna prestación que deriva del fallecimiento de un trabajador y a reconocer como beneficiarios a los actores, el juicio de amparo interpuesto por ellas sí procede porque existe una condena que afectaría su esfera jurídica.

b) Incluso si los quejosos sólo se limitan a formular conceptos de violación contra la designación de beneficiarios, el juicio de amparo sigue siendo procedente porque, en ese caso, en el estudio se pueden declarar inoperantes y la condena subsistiría.

c) En cambio, si sólo combaten la legalidad de la condena, el amparo también es procedente porque, "obviamente se ocasiona un perjuicio a quienes está dirigida y tal declaración afectaría su esfera jurídica".

• Razones del disenso

En primer lugar, considero que no existían elementos para que se trabara la contradicción de tesis. Si bien el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito resolvió que no compartía el criterio del Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito y negó el amparo en lugar de sobreseer, ambos tribunales llegaron a la misma conclusión: la institución que se subroga al patrón tiene la obligación de hacer el pago correspondiente en favor de la persona que fue declarada como beneficiaria por la Junta, independientemente de que existiera otra persona que reclamara el pago de la pensión.

Incluso el criterio de la mayoría refiere que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito expresó que en todo caso la viuda supérstite era quien estaba legitimada para promover acción legal en contra de la designación de beneficiarios. Es decir, el propio tribunal admitió que no hay una afectación jurídica directa en la esfera jurídica y patrimonial del ISSSTE pues, independientemente de quién sea el beneficiario, el instituto tiene la obligación de pagar la pensión por viudez.

De este modo, la contradicción se trabó sobre un error procesal de uno de los tribunales contendientes, lo cual a mi parecer impedía la declaración de existencia de la contradicción.

Por otro lado, respecto del estudio de fondo presentado y la tesis de jurisprudencia aprobada, no comparto la idea de que las Afores y el ISSSTE tengan acción para impugnar la designación de beneficiarios. El criterio de la mayoría se basa en la premisa de que la existencia de una condena en contra de estas instituciones invariablemente genera una afectación en su esfera jurídica. La postura asumida por la mayoría omite que el reconocimiento de beneficiarios y la condena del pago de los beneficios dictada por la Junta, no provoca afectación alguna sobre los recursos ni los bienes que son propiedad de estas instituciones.

La condena que dicta la Junta es la consecuencia del reconocimiento de un derecho en favor de una persona y el pago de las aportaciones hechas por un tercero en su carácter de trabajador. Estas instituciones (Afores e ISSSTE) son sólo las administradoras del monto acumulado de estas aportaciones, el cual fue destinado por el trabajador finado para la materialización del derecho dictado por la Junta en favor de los beneficiarios. La condena que se dicta no implica que estas instituciones se desprendan de sus propios recursos, sino que sólo se les ordena la forma en la que deben operar en la administración de las aportaciones y a quién le corresponden los beneficios.

De tal forma, no observo cómo la designación de beneficiarios y la orden de pago del beneficio correspondiente puede generar alguna afectación sobre el patrimonio de estas instituciones y, por tanto, sobre su esfera jurídica.

Bajo estas consideraciones, concluyo que no se actualiza el principio de instancia de parte agraviada, presupuesto indispensable para que se surta la legitimidad de estas instituciones para activar el juicio de amparo.

Por estas razones, he decidido apartarme de la opinión mayoritaria y emitir este voto particular.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 121/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2017 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 44, Tomo I, julio de 2017, página 115.

La tesis aislada II.T.239 L citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 753.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 223/2016.

En la sesión correspondiente al diecinueve de abril de dos mil diecisiete, la Segunda Sala resolvió la contradicción de tesis 223/2016. En esa ocasión manifesté mi desacuerdo con la decisión de la mayoría y anuncié reserva para expresar el siguiente voto particular:

• Antecedentes

Uno de los criterios contendientes emanó de la resolución de un juicio de amparo indirecto promovido por un derechohabiente contra los descuentos que realizó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) sobre su pensión por viudez, pues al recibir simultáneamente una pensión por jubilación, se superaba el tope de acumulación de pensiones de diez salarios mínimos establecido en los artículos 51 de la Ley del ISSSTE abrogada y 12 del Reglamento para el Otorgamiento de Pensiones de los Trabajadores Sujetos al Régimen del Artículo Décimo Transitorio.

El Juez de Distrito del conocimiento, sobreseyó en el juicio de amparo, por lo que el quejoso interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado decidió revocar la sentencia y conceder el amparo, conforme a la jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.), de rubro: "ISSSTE. EL ARTÍCULO 51, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY RELATIVA, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD Y PREVISIÓN SOCIAL CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XI, INCISO A), CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).", para el efecto de que se restituyeran todos los montos descontados siempre que no se hubiera actualizado su prescripción, aun cuando no los hubiera planteado en su demanda de amparo, y al cese de cualquier descuento que tenga como fundamento el artículo declarado inconstitucional.

El otro criterio contendiente emanó de una contradicción de tesis, resuelta por un Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, originada por la contraposición de dos juicios de amparo en los que se señaló como acto reclamado el descuento indebido a las pensiones por jubilación y viudez, con fundamento en el artículo 51 de la Ley del ISSSTE abrogada. De este modo, el punto de contradicción fijado por el Pleno de Circuito, consistió en definir si los efectos de la concesión del amparo para el acto reclamado deben limitarse al acto de aplicación señalado en la demanda de amparo o, por el contrario, si dichos efectos debían ampliarse a los actos anteriores donde se hubiere aplicado dicho precepto legal, así como al futuro.

El Pleno de Circuito resolvió que no era factible que los efectos de la concesión del amparo, se extendieran sobre aquellos actos de aplicación anteriores al reclamado que no fueron impugnados en la demanda, pues la norma declarada inconstitucional fue consentida al no haber sido impugnada en el momento oportuno. En ese sentido, señaló que la aplicación de la norma tampoco puede desincorporarse de la esfera jurídica de los quejosos en el futuro, pues ello debe atacarse en cada caso concreto, al no haber sido impugnada la constitucionalidad de la norma a través de un amparo contra leyes.

• Argumentos de la mayoría

La mayoría resolvió que, cuando el juicio de amparo se promueva contra los actos de aplicación del artículo 51, párrafo segundo, de la Ley del ISSSTE abrogada, el efecto de la protección no puede llevarse al extremo de impedir la aplicación futura de dicho precepto, ni afectar actos anteriores, cuya constitucionalidad no haya sido impugnada en la demanda de amparo.

Para ello, sostuvo que la única vía que existe para que una norma sea inaplicada en favor del quejoso y excluida de su esfera jurídica, es el juicio de amparo indirecto en el que se señala la norma como acto reclamado destacado, en términos de lo establecido en el artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo. En ese sentido, el artículo 78 del mismo ordenamiento, establece que los efectos del amparo concedido en este tipo de juicios, se extenderán a todas aquellas normas y actos, cuya validez dependa de la norma invalidada.

Por tanto, los juicios de amparo en los que no se reclamó la norma general y sólo se promovió contra sus ulteriores actos de aplicación no pueden tener como efecto la inaplicación de la norma, pues el efecto de la concesión está circunscrito al acto concreto de aplicación.

Finalmente la mayoría sostuvo que la litis planteada en el juicio de amparo es invariable y se ciñe a lo planteado en la demanda y en las precisiones hechas en el auto de admisión de la demanda. Asimismo, señaló que, conforme a la contradicción de tesis 58/2016, resuelta por el Pleno, los efectos de una eventual concesión del amparo debían estar directamente relacionados con la aplicación de la norma en cuestión, incluso aquellos que se hicieran de forma adicional para garantizar la plena restitución de los derechos violados.

En consecuencia, la mayoría concluyó que la concesión del amparo contra actos de aplicación de una norma declarada inconstitucional por jurisprudencia no comprende a la norma general, sino que sólo tiene por efecto que no se aplique en un acto concreto, sin poder comprender algún otro pues ello contravendría los principios y reglas que rigen el juicio de amparo.

• Razones del disenso

Difiero de los argumentos sostenidos por la mayoría. Como se observa, la cuestión a dilucidar consistía en determinar si en los juicios de amparo indirecto en los que se impugna la aplicación del artículo 51 de la Ley del ISSSTE abrogada, los efectos de la concesión implican la restitución de los derechos afectados por actos anteriores al reclamado, que no fueron señalados en la demanda de amparo, y la vinculación de la autoridad a desaplicar dicho precepto legal en el futuro.

En primer lugar, considero que la mayoría pasó por alto que el ISSSTE tiene la obligación periódica y permanente de efectuar los pagos en favor de los pensionados. Esto quiere decir que inevitablemente mes con mes dicho instituto debe abonar la cantidad correspondiente en favor del trabajador pensionado, para lo cual deberá acudir a la normatividad aplicable para determinar cuál es el monto que debe ser sufragado. Bajo el criterio de la mayoría, el hecho de que el trabajador haya promovido juicio de amparo y recibido la protección inconstitucional, es insuficiente para que

el instituto no siga aplicando un precepto inconstitucional, por la sola circunstancia de que en su demanda, únicamente, señaló un acto de aplicación en concreto de dicho artículo.

Considero que el razonamiento de la mayoría establece límites injustificados para la restitución de los derechos de los pensionados, pues se pondera el cumplimiento de un formalismo que pudo ser subsanado a través de la aplicación de la suplencia de la queja. Si bien la fijación de la litis es estricta y obedece a los razonamientos planteados en la demanda, el alcance de la suplencia de la queja en materia laboral, permite que el Juez de amparo, varíe parcial o complemente los reclamos planteados en la demanda de amparo.

Lo anterior adquiere mayor claridad en los casos que nos ocupan pues es evidente que los quejosos, difícilmente, buscarían la restauración de sus derechos, únicamente, respecto de uno de los descuentos generados, sabiendo que posteriormente sufrirán la misma restricción a sus derechos en actos de aplicación ulteriores. Es cierto que hay deficiencias en su reclamo, pero también es verdad que existen mecanismos para subsanar esta situación y no dejar al pensionado en un estado de indefensión.

Considero que bajo el criterio sostenido por la mayoría, llegamos al absurdo de obligar a los gobernados a promover un juicio de amparo en contra de cada uno de los descuentos que se efectúen sobre el monto acumulado de sus pensiones, lo cual constituye un obstáculo injustificado al acceso a la justicia y al goce de los derechos que le corresponden.

En términos de lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3, fracción XXI, 23, 68, fracción VI, 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de conformidad con los artículos tercero y octavo transitorios de dicha ley, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 223/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de junio de 2017 a las 10:08 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 1022.

La tesis de jurisprudencia 2a./J. 97/2012 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 553.

SECCIÓN SEGUNDA

EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.
TESIS AISLADAS
Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. DETERMINACIÓN DE LAS CONTRAPRESTACIONES, PRECIOS Y TARIFAS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO ECONÓMICO. México es una democracia en la cual existe el libre mercado basado en principios y derechos constitucionales como la propiedad privada, la libertad de comercio y la competencia económica. En este sentido, la regla general es: libertad comercial, no intervención del Estado; sin embargo, existen algunas materias de contenido económico en las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone la intervención del Estado para cumplir con una serie de fines legítimos relacionados con la estabilidad económica y la libre competencia, entre otros. Dentro de estas excepciones constitucionales, se encuentran las que obligan a la regulación de los mercados de cierto tipo de bienes, ya sea porque se trata de la explotación de bienes de la nación, la prestación de servicios públicos o por ser de suma importancia para el desarrollo nacional. En ese sentido, el artículo 28, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución Federal señala que la exploración y extracción de hidrocarburos constituyen un área estratégica del Estado, la cual debe ser manejada eficazmente por los organismos reguladores y las empresas estatales correspondientes. Así, de las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos, se advierte que la Comisión Reguladora de Energía es competente para fijar las contraprestaciones, precios y tarifas en materia de hidrocarburos (salvo por lo que hace a las actividades de expendio al público de gas licuado de petróleo, gasolinas y diésel), esto es, tiene a su cargo atribuciones en materia de precios que pretenden alcanzar el desarrollo eficiente de mercados competitivos; en específico, la explotación y comercialización de los hidrocarburos son condiciones básicas para el desarrollo del país, al ser insumos necesarios para todo tipo de actividad económica.

2a. CLX/2017 (10a.)

Amparo en revisión 271/2017. Altos Hornos de México, S.A.B. de C.V. 23 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Etienne Maximilien Luquet Farías, Juvenal Carbajal Díaz y Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA. ES IMPROCEDENTE LA SUSPENSIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES EN LAS QUE FIJA PRECIOS Y TARIFAS EN EL MERCADO DE HIDROCARBUROS. Cuando se fijan aspectos regulatorios sobre precios y tarifas en los mercados de hidrocarburos por parte de la Comisión Reguladora de Energía, ese acto administrativo, que goza de la presunción de validez y legalidad, constituye la expresión material de la facultad constitucional del Estado de ejercer su rectoría en la materia. Debido a lo anterior, es improcedente la suspensión en el juicio de amparo de esos actos, pues con su concesión se afectaría el interés social y se contravendrían disposiciones de orden público en términos de los artículos 128 y 129, fracciones IV y XIII, de la Ley de Amparo, ya que una posible suspensión de este tipo de normas o resoluciones, privaría a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes y le infiriría un daño que de otra manera no resentiría, pues implicaría que uno o más operadores del mercado no pudieran operar, o bien, que lo hicieran en condiciones desventajosas frente a otros competidores, lo cual redundaría en perjuicio de los consumidores. En efecto, la fijación de precios o tarifas en los diversos mercados de hidrocarburos, puede tener una incidencia sobre las empresas que compran de primera mano, pero también para el público en general, al ser bienes esenciales para llevar a cabo casi cualquier actividad económica y para la generación de energía. Esto es, al proveerse sobre la suspensión, el Juez de Distrito no tiene a su alcance todos los elementos técnicos necesarios para prever los efectos que una medida cautelar sobre la regulación del mercado de hidrocarburos puede tener, pues al tratarse de la regulación de precios y tarifas de éstos, una suspensión puede generar distorsiones en los mercados y en la competencia que pueden ser de difícil reparación en el mediano y largo plazos. No obstante, si bien las decisiones de regulación en materia energética están sujetas a revisión judicial por la vía del amparo, ello no significa que deban ser suspendidas, pues dicha medida cautelar perjudicaría al mercado de los hidrocarburos y al desarrollo de la competencia, ya que no se permitiría el establecimiento de las determinaciones, muchas de ellas asimétricas, encaminadas a fijar condiciones básicas de acceso para todos los interesados.

2a. CLXI/2017 (10a.)

Amparo en revisión 271/2017. Altos Hornos de México, S.A.B. de C.V. 23 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Etienne Maximilien Luquet Farías, Juvenal Carbajal Díaz y Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS ACTOS RECLAMADOS A LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS DURANTE LA PRISIÓN PREVENTIVA Y EN LA EJECUCIÓN DE LAS PENAS. CORRESPONDE AL ÓRGANO ESPECIALIZADO EN MATERIA PENAL. Para fijar la competencia por materia en un juicio de amparo, debe atenderse a la naturaleza del acto reclamado y de la autoridad responsable. En ese sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que todos los actos relacionados con la ejecución de las penas, tales como la aplicación de penas alternativas a la prisión, la concesión o cancelación de beneficios, la determinación de los lugares donde deba cumplirse una pena, así como todos los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los reclusos y situaciones conexas son de naturaleza penal; asimismo, la Primera Sala del Alto Tribunal ha sostenido que cualquier acto relacionado con las condiciones en las que se lleva la prisión preventiva (como serían los aspectos relacionados con la visita íntima y familiar) debe ser autorizado por el Juez de proceso o de la causa penal, en tanto que dicho periodo se resta de la pena impuesta en sentencia definitiva. En ese sentido, se concluye que no corresponde a las autoridades administrativas supervisar los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad ni de los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, sino a las autoridades judiciales y, en particular, a los Jueces de Ejecución en Materia Penal, quienes deben asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que pueden acontecer, así como las decisiones que sobre dicha ejecución pueda adoptar la administración penitenciaria, por lo que, tanto el acto reclamado consistente en la negativa a otorgar más tiempo (horas) en la visita familiar e íntima y acortar los días entre visita y visita, como en la desposesión de los documentos jurídicos del sentenciado, cartas de familiares y la falta de entrega de códigos, leyes y pactos internacionales para su defensa legal, por parte de las autoridades penitenciarias, están estrechamente relacionados con la ejecución de la pena que cumplen dentro del centro preventivo donde están internos y, además, representan un problema relacionado con el trato que reciben cotidianamente conforme al nuevo modelo penitenciario de reinserción social; de ahí que corresponde conocer del asunto a un Juez especializado en

materia penal y, por ende a un Tribunal Colegiado de Circuito especializado en esa materia.

2a. CLVII/2017 (10a.)

Conflicto competencial 42/2017. Suscitado entre el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil, ambos del Vigésimo Circuito. 14 de junio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Conflicto competencial 68/2017. Suscitado entre el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil, ambos del Vigésimo Circuito. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Juvenal Carbajal Díaz.

Conflicto competencial 73/2017. Suscitado entre el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil, ambos del Vigésimo Circuito. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN CONTRA EL SOBRESEIMIENTO DICTADO POR NO ESTAR EN EL CASO DE ACTOS DE AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. CORRESPONDE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESPECIALIZADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA. Por regla general, los conflictos competenciales por razón de la materia se resuelven atento a la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables; sin embargo, surge una excepción cuando el problema de fondo del recurso de revisión que los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes se niegan a conocer, consiste en revisar si es correcto el sobreseimiento en el juicio de amparo, porque para el Juez de Distrito no se está en el caso de actos de autoridad, pues en ese supuesto, no es factible analizar la naturaleza de los actos reclamados y de las autoridades responsables, porque ello ocasionaría que la resolución del conflicto competencial prejuzgue sobre el fondo del recurso. Por tanto, en esos casos, la competencia debe fincarse en favor del Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa, por tener competencia residual para conocer del recurso de revisión, lo que a su vez, respeta la litis del

conflicto competencial atinente a resolver cuestiones de competencia y no de procedencia del juicio de amparo.

2a. CLIV/2017 (10a.)

Conflicto competencial 188/2016. Suscitado entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, ambos del Décimo Segundo Circuito. 15 de febrero de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Conflicto competencial 178/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa y Primero en Materia de Trabajo, ambos del Sexto Circuito. 16 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; mayoría de tres votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Conflicto competencial 207/2017. Suscitado entre los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Administrativa y Segundo en Materia de Trabajo, ambos del Séptimo Circuito. 30 de agosto de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos, en relación con el criterio contenido en esta tesis. Disidentes: José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ESTABILIDAD EN EL EMPLEO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO CONTRAVIENE ESE DERECHO. El artículo citado, al disponer que el patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 de la Ley Federal del Trabajo, cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor a un año, protege los derechos de ambas partes; por un lado, el del patrón de no continuar con la relación laboral al eximirlo de reinstalar al trabajador y, por otro, al prever como obligación que se paguen al trabajador las indemnizaciones correspondientes como consecuencia de dicha acción, buscando un equilibrio armonioso entre las partes para dar una solución justa y equitativa a una relación laboral en conflicto; es decir, en esencia, evita la inconveniencia de obligar al patrón a continuar con una relación jurídica que podría poner en riesgo la armonía laboral, pero lo sujeta a la condición de pagar una cantidad determinada por la responsabilidad de su decisión de no reinstalar al trabajador, de ahí que no contraviene el derecho a la estabilidad en el empleo, ya que la limitación tem-

poral respecto a que el trabajador tenga una antigüedad menor de un año para eximir al patrón de la reinstalación, con el pago señalado, está sustentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tanto el Constituyente Permanente como el legislador ordinario, desde un principio, advirtieron la complejidad que representan las relaciones obrero-patronales, por lo que si bien es cierto que se prohibió a los patrones negarse a someterse al arbitraje, o bien a aceptar el laudo dictado, también lo es que esto no se autorizó de manera absoluta sino relativa, ya que se permitió establecer algunas excepciones; además, la limitación deriva de un análisis socio-económico integral, que permitió definir que ese lapso no causa daño grave o por lo menos lo reduce al mínimo, pues los derechos de antigüedad aún son reducidos.

2a. CLVI/2017 (10a.)

Amparo en revisión 1097/2016. Omar Federico Flores Casillas y otro. 8 de marzo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Rafael Quero Mijangos.

Amparo en revisión 1199/2016. Luis Alberto Guzmán Peña y otros. 3 de mayo de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Francisco Manuel Rubín de Celis Garza.

Amparo en revisión 9/2017. Óscar Eduardo Gómez Alonso. 10 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Amparo en revisión 305/2017. José Juan Moreno Hernández. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

MERCADO DE VALORES. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS EN LOS QUE SE ALEGA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERRUPCIÓN DEL PLAZO PARA QUE OPERE LA CADUCIDAD DE LAS FACULTADES SANCIONATORIAS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, PREVISTA EN EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 390 DE LA LEY DE LA

MATERIA, SI LA RESOLUCIÓN RELATIVA SE EMITE DENTRO DE LOS 5 AÑOS ESTABLECIDOS EN EL PRIMER PÁRRAFO DE ESE NUMERAL. Las porciones normativas mencionadas establecen que la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para imponer sanciones de carácter administrativo caducará en el plazo de 5 años, contado a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción, y que dicho plazo se interrumpirá al iniciarse los procedimientos administrativos sancionatorios, es decir, cuando la autoridad otorgue derecho de audiencia al probable infractor, conforme a la fracción I del artículo 391 de la Ley del Mercado de Valores. Consecuentemente, si entre el momento en que se cometieron las infracciones imputadas al quejoso y el día en que la autoridad emitió la resolución determinante de las multas correspondientes, no transcurrió el plazo de 5 años para que operara la caducidad de sus facultades, es indudable que no tiene trascendencia en la esfera de derechos de aquél la circunstancia de que el aludido plazo se interrumpiera por la emisión del oficio con el que inició el procedimiento administrativo y se le otorgó audiencia; por lo que los conceptos de violación o agravios en los que se alega que esa interrupción es inconstitucional al generar incertidumbre jurídica, se dirigen a combatir un aspecto que no perjudica al quejoso y, por tanto, son inoperantes.

2a. CLIII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 3183/2016. Masari Casa de Bolsa, S.A. 19 de abril de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Roberto Fraga Jiménez.

Amparo directo en revisión 1383/2017. Casa de Bolsa Multiva, S.A. de C.V., Grupo Financiero Multiva. 6 de septiembre de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I., votó con salvedad Eduardo Medina Mora I. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Jonathan Bass Herrera y Roberto Fraga Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA SIN MATERIA EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO DIRECTO. El artículo 201, fracción II, de la Ley de Amparo establece que el recurso de inconformidad procede contra la resolución que declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplirla u ordene el archivo definitivo del asunto, sin prever de manera expresa que

también sea admisible cuando se interpone contra la resolución que declare sin materia dicho cumplimiento. Ahora bien, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 250/2015, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 18/2016 (10a.), estableció que el artículo 201 de la Ley de Amparo no debe interpretarse de manera literal y estricta para determinar la procedencia del recurso de inconformidad, en virtud de que algunos casos no se encuentran previstos en forma expresa, pero debe tomarse en cuenta que si sus efectos jurídicos son similares a los contenidos en sus enunciados, esos asuntos deben admitirse a trámite, privilegiando el derecho humano de acceso a la justicia. En consecuencia, esto acontece cuando en el juicio de amparo directo se declara que el cumplimiento del fallo protector ha quedado sin materia, supuesto que si bien no se encuentra descrito en la fracción II del artículo 201 mencionado, lo cierto es que es asimilable a las hipótesis que sí prevé, consistentes en la imposibilidad material o jurídica para cumplir la ejecutoria, pues la carencia de materia implica lógicamente que se tornen irrealizables las consecuencias de la protección constitucional otorgada.

2a. CLV/2017 (10a.)

Recurso de inconformidad 901/2017. Julio César Medina Nevárez. 13 de septiembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 18/2016 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 33, con el título y subtítulo: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO."

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 250/2015 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 80.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENTA. EL ARTÍCULO NOVENO, FRACCIÓN II, DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, VIGENTE A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2014, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El precepto citado no eliminó el derecho a realizar la deducción de bienes nuevos de activo fijo previsto en el artículo 220, fracción I, inciso a), numeral 2, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente

hasta el 31 de diciembre de 2013, sino que se modificó la opción de efectuar la deducción inmediata a través de los por cientos máximos para ello, pues del 74% –previsto en el Decreto por el que se otorga un Estímulo Fiscal en Materia de Deducción Inmediata de Bienes Nuevos de Activo Fijo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2003– ahora sólo puede deducirse el 5%, correspondiente al sistema ordinario de deducción por depreciación anual, conforme al artículo 34, fracción I, inciso b), de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir del 1 de enero de 2014. Esto es, el artículo noveno, fracción II, de las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 2013, establece una regulación normativa de tránsito, con la finalidad de precisar, por una parte, que se abroga la Ley del Impuesto sobre la Renta publicada en el medio de difusión oficial referido el 1 de enero de 2002, pero que seguirá aplicándose su reglamento y, por otra, que las obligaciones y derechos derivados de dicha ley que hubieran nacido durante su vigencia, deberán cumplirse en la forma y plazos establecidos en el citado ordenamiento, conforme a toda la normativa relacionada al respecto; por su parte, su fracción IV prescribe que, a la fecha de entrada en vigor de la Ley del Impuesto sobre la Renta quedan sin efectos todas las disposiciones normativas que la contravengan o se opongan a ella. En ese orden de ideas, sí existe disposición legal que regula que el monto de una inversión debe deducirse conforme en el ejercicio en el que se realiza su pago, pues el artículo 31, párrafo primero, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente a partir de 2014 dispone expresamente que las inversiones que se realizan en cada ejercicio únicamente pueden deducirse mediante la aplicación de los por cientos máximos autorizados por la ley, sobre el monto original de la inversión, con las limitaciones en las deducciones que, en su caso, establezca la misma ley. En consecuencia, el invocado precepto transitorio no viola el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida en que no rige hacia el pasado ni afecta derechos adquiridos.

2a. CXLIX/2017 (10a.)

Amparo en revisión 28/2017. Parque Industrial Mexicali, S.A. de C.V. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RENTA. MOMENTOS A PARTIR DE LOS CUALES PUEDEN DEDUCIRSE LAS INVERSIONES DE ACUERDO CON LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO VIGENTE HASTA 2013 Y A PARTIR DE 2014. No debe confundirse

la inversión de bienes nuevos de activo fijo con el momento en que puede deducirse y, consecuentemente, con los por cientos máximos aplicables para ello, toda vez que los artículos 37 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta el 31 de diciembre de 2013 y 31 del ordenamiento indicado en vigor a partir del 1 de enero de 2014 son categóricos al respecto, al prever que las inversiones únicamente pueden deducirse mediante la aplicación, en cada ejercicio, de los por cientos máximos autorizados por esa ley, sobre el monto original de la inversión, con las limitaciones que, en su caso, se establezcan; asimismo, disponen que las inversiones empezarán a deducirse, a elección del contribuyente a partir del ejercicio en que se inicie la utilización de los bienes o desde el ejercicio siguiente; adicionalmente, el artículo 220 de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta 2013, contiene una regulación específica en cuanto al momento en que puede ejercerse la opción de deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo, consistente en que, además del ejercicio en que se inicie su utilización o en el siguiente ejercicio, también puede deducirse en el que se haya efectuado la inversión. Así, se concluye que las inversiones de bienes nuevos de activo fijo se realizan por los contribuyentes en un determinado momento conforme a las reglas que pacten con quien les enajena los bienes tangibles que utilizarán para la realización de sus actividades; esto es, para efectos fiscales las inversiones se realizan en un solo instante, pero el momento en el cual pueden deducirse se regula a partir de cuándo se paguen. Ciertamente, al disponer el legislador que las inversiones de bienes nuevos de activo fijo pueden deducirse en los momentos señalados, puede colegirse que tomó en cuenta que si bien es cierto que dichas inversiones se realizan en un solo momento conforme a las más diversas reglas que se pueden pactar conforme al derecho privado y que se pueden liquidar o pagar de manera total en ese mismo momento, también lo es que no dejó de advertir que existen casos en que la inversión se realiza en un solo momento pero su pago se realiza de manera parcial en distintos momentos. Por tal motivo, en el caso de que se realice la inversión de bienes nuevos de activo fijo en un ejercicio fiscal determinado pero su pago se verifique en el ejercicio fiscal siguiente, si las reglas para deducir la inversión cambiaron de un ejercicio fiscal a otro, es lógico concluir que la deducción de ese pago debe sujetarse a las reglas previstas en el momento que se realizó.

2a. CXLVIII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 28/2017. Parque Industrial Mexicali, S.A. de C.V. 12 de julio de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jiménez Jiménez.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA DETERMINACIÓN QUE RESUELVE UNA RECLAMACIÓN PROCEDE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE SI EL PRONUNCIAMIENTO ES O NO DE FONDO [ABANDONO DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 163/2015 (10a.) Y 2a./J. 104/2012 (10a.)]. En una nueva reflexión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandona el criterio contenido en las jurisprudencias citadas, al estimar que acorde con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, en conjunción con los principios de interpretación más favorable a la persona y en caso de duda, a favor de la acción, contenidos en los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los operadores jurídicos, en especial los órganos jurisdiccionales, al interpretar las normas procesales respectivas, deben evitar formalismos o entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada, lo que supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos existentes para que pueda disfrutar del derecho referido, lo que implica que el Estado no puede ni debe tolerar las circunstancias o condiciones que impidan acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, como acontece con el derecho fundamental a obtener una indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular, a que se refiere el precepto 109 de la Constitución Federal. A partir de lo anterior, la Segunda Sala considera pertinente sostener que los artículos 24 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y 14, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (abrogada), deben entenderse en el sentido de que el juicio contencioso administrativo procede contra las determinaciones que resuelvan, en sede administrativa, las reclamaciones promovidas por responsabilidad patrimonial del Estado, independientemente de que la autoridad emita o no un pronunciamiento sobre "el fondo del asunto", pues de otro modo se afecta el grado de racionalidad, accesibilidad y sencillez con el que deben contar las normas adjetivas referentes a la procedencia de ese medio de control del acto administrativo, ya que cuando los entes administrativos declaran improcedentes o desechan de plano tales reclamaciones, es inconcuso que están negando implícitamente la indemnización solicitada por los gobernados; de ahí que ambos supuestos –es decir, tanto las resoluciones de fondo, como las de forma– encuadran en las referidas hipótesis jurídicas de procedibilidad del juicio contencioso administrativo.

2a. CLVIII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 1855/2017. Ida Margarita Arredondo López. 6 de septiembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez

Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

Nota: Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que abandona el criterio sostenido por la propia Sala en las diversas 2a./J. 163/2015 (10a.) y 2a./J. 104/2012 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 26, Tomo II, enero de 2016, página 1495, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 789, de títulos, subtítulos y rubros: "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN POR HABER PRESCRITO EL PLAZO PARA INTERPONERLA, ES IMPROCEDENTE EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO." y "RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA UNA RECLAMACIÓN FORMULADA EN TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL RELATIVA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD, POR LO QUE ES INNECESARIO PROMOVERLO PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.", respectivamente, estas últimas dejaron de considerarse de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de octubre de 2017.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN ADMINISTRATIVA. NO DEBEN OTORGARSE DÍAS ADICIONALES POR RAZÓN DE LA DISTANCIA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROMOCIONES. El artículo 289 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que prevé el otorgamiento de días adicionales por razón de la distancia para presentar promociones, es inaplicable a las revisiones administrativas a que se refiere el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, relativas al nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, pues si bien es cierto que a éstas les es aplicable supletoriamente el código mencionado, también lo es que ese numeral se creó cuando los avances tecnológicos no se habían desarrollado con tanta fuerza como ocurre en la actualidad, en la que es factible presentar promociones mediante Correos de México, lo que hace innecesaria la ampliación de plazos por razón de la distancia a que se refiere el numeral primeramente citado, pues el justiciable tiene a su alcance inmediato un medio de comunicación para hacerlo.

2a. CLII/2017 (10a.)

Recurso de reclamación 481/2017. Pablo Enríquez Rosas. 28 de junio de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Ron Snipeliski Nischli.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EFECTOS DE LA CONCESIÓN DEL AMPARO CUANDO A TRAVÉS DE ESE RECURSO SE IMPUGNA LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE UN ORDENAMIENTO DIVERSO A LA LEY DE AMPARO QUE SIRVIÓ DE FUNDAMENTO PARA RESOLVER SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que, por excepción, puede controvertirse la constitucionalidad de un artículo de un ordenamiento diverso a la Ley de Amparo que sirvió como fundamento para resolver sobre la suspensión del acto reclamado. Ahora bien, en virtud de que el planteamiento de constitucionalidad del precepto reclamado derivó de la aplicación realizada por el órgano jurisdiccional de amparo en la resolución interlocutoria, los efectos de la concesión están limitados a la resolución impugnada, es decir, el precepto declarado inconstitucional no se aplicará únicamente en el caso concreto, pues su inconstitucionalidad se controvirtió a partir de su aplicación en esa resolución, sin que haya lugar a desaplicarlo en el futuro, porque ello es propio cuando la acción constitucional se hace valer contra dicho precepto.

2a. CLXIII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 271/2017. Altos Hornos de México, S.A.B. de C.V. 23 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Etienne Maximilien Luquet Farías, Juvenal Carbajal Díaz y Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. MEDIANTE ESTE RECURSO LA PARTE AGRAVIADA PUEDE CUESTIONAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE UN ORDENAMIENTO DIVERSO A LA LEY DE AMPARO APLICADO PARA RESOLVER SOBRE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las jurisprudencias 2a./J. 83/2015 (10a.), 2a./J. 84/2015 (10a.) y 2a./J. 13/2016 (10a.), determinó que el recurso de revisión en amparo directo procede excepcionalmente para impugnar la constitucionalidad de los artículos que regulan el juicio de amparo y las normas aplicadas por primera vez en las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que la Ley de Amparo no prevé otro medio de defensa a través del cual las partes pudieran impugnarlos. En adición a esos supuestos, cuando la autoridad jurisdiccional de amparo, al resolver sobre la suspensión definitiva del acto reclamado, aplica un precepto de un ordenamiento diverso a la Ley de Amparo, la parte agraviada puede cuestionar su constitucionalidad mediante el

recurso de revisión, toda vez que éste es el único momento procesal con que cuenta para controvertirlo.

2a. CLXII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 271/2017. Altos Hornos de México, S.A.B. de C.V. 23 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Etienne Maximilien Luquet Farías, Juvenal Carbajal Díaz y Eduardo Romero Tagle.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 83/2015 (10a.), 2a./J. 84/2015 (10a.) y 2a./J. 13/2016 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, páginas 890 y 863, y Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 821, con los títulos y subtítulos: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO EN LOS AGRAVIOS SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO QUE SIRVIÓ DE FUNDAMENTO PARA DECRETAR EL SOBRESEIMIENTO EN EL JUICIO.", "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO EN LOS AGRAVIOS SE IMPUGNE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO DE LA LEY DE AMPARO APLICADO EN LA SENTENCIA RECURRIDA Y TRASCIENDA AL SENTIDO DE LA DECISIÓN ADOPTADA." y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.", respectivamente.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY DE LOS ÓRGANOS REGULADORES COORDINADOS EN MATERIA ENERGÉTICA, ES INCONSTITUCIONAL POR NO RESPETAR EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY REGLAMENTARIA. Conforme al principio de reserva de ley reglamentaria, todo lo relativo al juicio de amparo debe estar previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley de Amparo, lo cual impide que pueda ser regulado o limitado en otro tipo de leyes. De igual manera, la fracción X del artículo 107 constitucional señala que los actos reclamados en el juicio de amparo pueden ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, cuestión que deberá valorarse por el tribunal de amparo en cada caso, en atención al análisis ponderado del buen derecho y del interés social. En consecuencia, el artículo 27 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, al establecer que las normas generales, actos u

omisiones de los Órganos Reguladores Coordinados en la materia, únicamente podrán ser impugnados mediante el juicio de amparo indirecto y no serán objeto de suspensión, resulta inconstitucional, al tratarse de una excepción a la procedencia de la medida cautelar dentro del juicio de amparo, que no se encuentra en el texto constitucional o en la ley reglamentaria correspondiente.

2a. CLIX/2017 (10a.)

Amparo en revisión 271/2017. Altos Hornos de México, S.A.B. de C.V. 23 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Etienne Maximilien Luquet Farías, Juvenal Carbajal Díaz y Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL Y MATERIAL DEL ARTÍCULO VIGÉSIMO TRANSITORIO, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. En atención a que la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, y entró en vigor a los 30 días naturales siguientes a su publicación, resulta jurídicamente inviable exigir que los desacuerdos de interconexión entre concesionarios para 2015, se ajusten al plazo a que alude el numeral 129 de dicha ley, en el sentido de que las solicitudes para que el Instituto Federal de Telecomunicaciones intervenga y fije las condiciones de interconexión, deben presentarse antes del 15 de julio del año anterior. Así, el ámbito de aplicación temporal del artículo vigésimo transitorio, segundo párrafo, de la ley federal citada, justamente se actualiza para la resolución del desfase entre la necesidad de fijar las condiciones de interconexión no convenidas entre concesionarios, distintos al agente económico preponderante, para 2015, y la entrada en vigor de esa normativa. Adicionalmente, por lo que respecta al ámbito de aplicación material del artículo indicado, éste se actualiza en relación con las tarifas de tráfico, aunado a que se refiere a dos tipos de tarifas, en atención a que la terminación de tráfico sea en la red del agente económico preponderante, o bien, en la del resto de los concesionarios.

2a. CL/2017 (10a.)

Amparo en revisión 329/2016. Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo

Medina Mora I. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Amparo en revisión 759/2016. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. 28 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO VIGÉSIMO TRANSITORIO, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. Del artículo citado se advierte que mientras no se celebre un convenio de interconexión entre concesionarios, o el Instituto Federal de Telecomunicaciones no fije las tarifas para 2015, continuarán aplicándose las relativas al 2014; sin embargo, una vez celebrado el convenio entre concesionarios o emitida la resolución del órgano regulador, deberá realizarse, cuando así corresponda, el "pago por diferencias" por los montos que ya fueron cobrados. Dicha interpretación es la más armónica no sólo con la libertad de negociación que rige entre concesionarios, sino también con el principio de libertad tarifaria, pues permite que las nuevas condiciones tengan efectos o generen consecuencias durante todo el periodo sobre el que versó la negociación. De igual manera, esa interpretación es la más armónica con las facultades del órgano regulador, al permitir que ejerza sus atribuciones respecto de todo el periodo sobre el que se solicitó su intervención, y no solamente a partir de la emisión de la resolución que, en su caso, llegue a dictarse.

2a. CLI/2017 (10a.)

Amparo en revisión 329/2016. Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. 21 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Amparo en revisión 759/2016. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. 28 de junio de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 27 de octubre de 2017 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Subsección 2.
EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE POR CESANTÍA DE EDAD AVANZADA SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL TIERRA Y LIBERTAD NÚMERO 5435, EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 2016).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 130/2016. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 9 DE AGOSTO DE 2017. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día nueve de agosto de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. Por oficio presentado el tres de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Verónica Cuevas López, quien se ostentó como presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, promovió en representación del Poder Judicial de la entidad, controversia constitucional, en la que demandó del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del secretario general de Gobierno del Estado, lo siguiente:

a. La invalidez del Decreto Número Ochocientos Ochenta y Dos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5435, el catorce de sep-

tiembre de dos mil dieciséis, a través del cual, el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por cesantía en edad avanzada a María Rita Tovar Meza, con cargo al presupuesto destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos.

b. La invalidez de los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 47, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, reformados mediante Decreto Número 218 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5056 de diecisiete de enero de dos mil trece y aplicados en el decreto cuya invalidez se demanda.

c. Por extensión de efectos, se demanda también la invalidez de los artículos siguientes:

i. Los artículos 1, 8, 43, fracción XIV; 45, fracción XV, párrafo primero e inciso c); 54, fracción VII; 55, 56, 57 a 68 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

ii. El artículo 56, fracción I, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4529, de fecha nueve de mayo de dos mil siete.

iii. El artículo 109 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 4546, de fecha doce de junio de dos mil siete.

2. Antecedentes de la controversia. En las sentencias pronunciadas en las diversas controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, resueltas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de ocho votos en diversas fechas, se declaró la invalidez de los artículos **24, fracción XV y 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos**, al considerar que la determinación referente a que el Congreso de Morelos es el órgano encargado para determinar la procedencia y montos de las pensiones de los trabajadores de un Ayuntamiento, violentaba el principio de libertad hacendaria municipal, por permitir una intromisión indebida en el manejo del destino de la hacienda municipal.

3. Si bien en dichas controversias constitucionales los actores fueron diversos Ayuntamientos del Estado de Morelos, en todas ellas fue declarada la invalidez del artículo 57, último párrafo, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, al determinarse la existencia de un detrimento a la autonomía y autosuficiencia económica municipal.

4. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la intervención del Poder Legislativo Estatal en la determinación de las pensiones del Ayuntamiento, conforme a lo previsto en el citado numeral de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, constituye una forma de deposición y aplicación de los recursos municipales, incluso, sin la intervención de su Ayuntamiento; de manera tal, que el Congreso Local dispone de recursos ajenos a los del Gobierno Estatal, para sufragar el pago de dichas prestaciones, sin dar participación a quien deberá hacer la provisión económica respectiva.

5. Por su parte, el aspecto financiero y presupuestal del Poder Judicial del Estado de Morelos, no ha sido modificado de manera progresiva, a fin de ser acorde con las necesidades reales, sino que el contraste del presupuesto, partiendo desde el año dos mil trece en que se asignaron recursos del orden de $584'365,000.00 (quinientos ochenta y cuatro millones trescientos sesenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.), con los recursos otorgados para el ejercicio en curso de $557'679,000.00 (quinientos cincuenta y siete millones seiscientos setenta y nueve mil pesos 00/100 M.N.) evidencia que el decreto no puede traducirse de otra manera, sino como un atentado contra la autonomía y fortalecimiento del Poder Judicial en el Estado.

6. Mediante oficio número CJE/2675/2016, de fecha nueve de mayo de dos mil dieciséis, se solicitó a la Legislatura del Estado de Morelos que se autorizara una ampliación presupuestal por la cantidad de $56'000,000.00 (cincuenta y seis millones 00/100 M.N.) a la partida de jubilaciones y pensiones, en virtud de que desde el ejercicio dos mil trece a dos mil dieciséis, no se habían autorizado de manera exponencial las jubilaciones con cargo al Poder Judicial. Sin embargo, hasta la presente fecha, la Legislatura Local ha sido omisa en dar respuesta a dicha petición.

7. Por su parte, durante los ejercicios de dos mil trece, dos mil catorce y dos mil quince, no existió incremento presupuestal al Poder Judicial, lo cual se demuestra con los ejemplares del Periódico Oficial Tierra y Libertad correspondientes, siendo pertinente resaltar que, incluso, para los ejercicios dos mil quince y dos mil dieciséis hubo una reducción al presupuesto de este Poder por parte del Congreso del Estado de Morelos.

8. También se resalta que, a través de los oficios números TSJ/P70684/2013 y CJE/5510/2015, de veintiocho de agosto de dos mil trece y uno de septiembre de dos mil quince, suscritos por la anterior presidenta del Poder Judicial del Estado de Morelos, se solicitó al Congreso del Estado que se autorizara un incremento presupuestal para el pago de pensiones y jubilaciones, sin que este último hubiera autorizado los mismos.

9. El catorce de septiembre de dos mil dieciséis, fue publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5435 el Decreto Número **Ochocientos Ochenta y Dos**, a través del cual, el Poder Legislativo de Morelos determina otorgar pensión por cesantía en edad avanzada a **María Rita Tovar Meza**, con cargo al presupuesto destinado al Poder Judicial del Estado de Morelos.

10. Conceptos de invalidez. Primero y segundo conceptos de invalidez. Los argumentos de invalidez hechos valer por el promovente, en sus dos primeros conceptos de invalidez, resultan en gran parte coincidentes, por lo que se referirá su contenido de manera conjunta, el cual, en síntesis, es el siguiente:

11. La emisión del decreto cuya invalidez se demanda vulnera en contra del Poder Judicial del Estado de Morelos, los artículos 14, 16, 17, 40, 41, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 127 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 92-A, fracción VI, así como 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, por las razones siguientes:

a. La determinación de obligación del Poder Judicial del Estado de Morelos a realizar pago por cesantía en edad avanzada con cargo al presupuesto del propio Poder a favor de determinada persona, se traduce en una **disposición arbitraria en contra de la hacienda del Poder Judicial de la entidad**.

b. La autorización a favor del Poder Legislativo del Estado de Morelos para emitir decretos jubilatorios de trabajadores de otros Poderes Estatales, se aparta del principio de **autonomía de la gestión presupuestal del Poder Judicial que consagran los artículos 17, párrafo V y 116, fracción III, de la Constitución Federal**.

c. El decreto transgrede el artículo 116 constitucional, al vulnerar **el principio de congruencia entre ingresos y egresos**, mediante el cual se establece que el ejercicio del poder de cada una de las entidades federativas debe estar dividido, para su ejercicio, entre tres poderes; de tal modo que ninguno pueda ejercer todo el Poder Estatal en su propio interés.

d. El decreto viola el contenido del artículo 16 constitucional, al incumplir con los requisitos de fundamentación y motivación que sustenten su determinación, de conformidad con lo dispuesto en las tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000 y P./J. 109/2005, de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHOS PÚ-

BLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

e. El decreto es contrario al principio de independencia judicial consagrado en el artículo 17 constitucional, párrafo quinto, en cuanto vulnera la libertad de los juzgadores de emitir sus resoluciones sin influencias ajenas al reconocimiento jurídico.

f. Se vulnera el contenido del artículo 49, fracción III, constitucional, que sustenta el principio de división de poderes, específicamente, en cuanto dispone que los Poderes Judiciales de las entidades federativas gozarán de autonomía e independencia en su conformación y ejercicio de sus funciones.

g. Se vulnera el contenido de los artículos 123, apartado B, fracción IX, inciso a) y 127 constitucionales, en cuanto reiteran la obligación de los Poderes de la Unión –en su calidad de patrones– a otorgar como prestaciones sociales, el pago de las pensiones o jubilaciones de los trabajadores a su cargo. No obstante, dicha determinación establece que **no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de reitero, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo y sin que se encuentren debidamente referidas en los presupuestos de egresos respectivos**.

h. Se vulnera el **principio de congruencia presupuestal al que se encuentran sujetos los Poderes Judiciales, mediante el cual corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa** (92-A, fracción VI, de la Constitución Local).

12. Es así que la determinación del Congreso Local, a través de la cual estima cumplidos los requisitos exigidos para que la trabajadora accediera a la pensión por cesantía en edad avanzada, con cargo a la hacienda pública del promovente, **afecta inconstitucionalmente el presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, al imponérsele la obligación de erogar un recurso que no se encontraba previsto para el ejercicio dos mil dieciséis**.

13. Es verdad que el régimen de pensiones debe considerarse en las leyes laborales que expidan las Legislaturas Locales, no obstante, ello no **implica que el Congreso pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar prestaciones, cuando éstas nazcan de las relaciones de trabajo entre el Poder Judicial del Estado de Morelos y sus trabajadores**.

14. En la diversa controversia constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la autonomía de la gestión presupuestal es condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales puedan ejercer sus funciones jurisdiccionales con plena independencia el adecuado funcionamiento de la carrera judicial.

15. La autonomía de la gestión presupuestal tiene el carácter de principio fundamental de la independencia de los Poderes Judiciales Locales y no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello conllevaría a la violación del principio de división de poderes que garantiza el artículo 116 constitucional.

16. Si **no se considera constitucionalmente admisible que la Legislatura disminuya la remuneración de los juzgadores, tampoco puede aceptarse que el Congreso Local sea quien determine las pensiones de los empleados judiciales**.

17. El poder demandado no puede direccionar los recursos presupuestales del Poder Judicial para el pago de las pensiones en materia de seguridad social, máxime que la Legislatura Local no atendió la solicitud planteada para cubrir la obligación impuesta a través de los diversos decretos de jubilación y cesantía de edad avanzada emitidos a lo largo de esta anualidad.

18. En diversas ejecutorias dictadas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, se ha determinado que para que se determine la transgresión a los principios de independencia y autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes Judiciales, es necesario que se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

a. Que en cumplimiento de una norma jurídica, o bien, de manera libre, se actualice una conducta imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo.

b. Que dicha conducta implique la intromisión, en los términos antes definidos, de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de esos poderes realice actos que coloquen al Poder Judicial **en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él**.

c. Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre cualquiera de los siguientes aspectos:

i. Nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del Poder Judicial.

ii. Inmutabilidad salarial (remuneración adecuada y no disminuible).

iii. Carrera judicial.

iv. Autonomía de la gestión presupuestal.

19. El Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial que represento, al fundarse en los artículos 24, fracción XV, 56, 57, último párrafo, 59 y 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, para expedir el decreto impugnado y hacer depender al Poder Judicial de las decisiones del Poder Legislativo.

20. El Legislativo Local subordina al Poder Judicial del Estado de Morelos, al obligarlo a cubrir una pensión, cuantificando e indicando el modo de cálculo de la misma.

21. Al respecto, cabe referir el contenido del artículo 56 de la ley impugnada, en cuanto indica que "... **las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables**."

22. Como se observa, el Congreso Estatal resulta el órgano resolutor en materia de pensiones, al habérsele facultado para expedir los decretos relativos a las pensiones de los trabajadores a cargo del Poder Judicial del Estado, cuestión que vulnera la autonomía de gestión presupuestal, prevista en el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna.

23. En las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como una transgresión al principio de autonomía en la gestión de la hacienda pública, que el Congreso Local, sin la intervención de cualquier otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud del interesado, pueda decretar alguna de las pensiones determinadas en la Ley del Servicio Civil Estatal, determinando el monto correspondiente.

24. Es preciso señalar que el régimen de pensiones debe considerarse necesariamente en la Ley del Servicio Civil Estatal, la cual debe ser expedida por el Congreso del Estado de Morelos, no obstante, ello no implica que la Legislatura Local pueda determinar libremente los casos en que proceda otorgar esas prestaciones.

25. Resulta aplicable al caso concreto la tesis de jurisprudencia número P./J. 101/2000, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, Novena Época, página 32, de rubro: "PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS, MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 166, FRACCIÓN III DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

26. Ahora bien, para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en posibilidades de dilucidar si el decreto impugnado violenta o no el principio de independencia de los Poderes Judiciales Locales y, por ende, el de división de poderes, deberá analizar si tal acto implica o no intromisión, dependencia o subordinación a la autonomía en la gestión presupuestal del Poder Judicial del Estado de Morelos por parte del Poder Legislativo demandado en perjuicio del actor.

27. Los preceptos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, cuya invalidez se demanda, en términos generales, establecen lo siguiente:

a. Que es facultad del Congreso Estatal emitir leyes, acuerdos o decretos.

b. Que es atribución de la Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social del Congreso Estatal, el conocimiento, estudio y dictamen de todos los asuntos referentes a las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado y los Municipios, así como la realización de la investigación correspondiente, mediante la cual se comprueben los datos que acrediten la antigüedad necesaria para el goce de este derecho.

c. Que el Congreso del Estado está facultado, en términos de lo establecido en los artículos 57 y 59 de la Ley del Servicio Civil Estatal, para expedir decretos de pensiones a favor de los trabajadores de los diversos Poderes Estatales.

28. Como se observa, existe una intromisión del Poder Legislativo en la ejecución y/o aplicación del presupuesto del Poder Judicial Local que ya se encuentra destinado a determinados fines, contraria al principio de autonomía en la gestión presupuestaria de los Poderes Judiciales Estatales.

29. Tercer concepto de invalidez. El artículo 3o. del decreto cuya invalidez se demanda, vulnera en perjuicio del poder actor, los artículos 16, 116, fracción III, 126 de la Constitución General de la República; 134 y 131 de la Constitución Interna del Estado de Morelos.

30. El Estado se encuentra obligado a cubrir el derecho mínimo a la seguridad social, que comprende, entre otras cosas, el otorgamiento de una pensión a sus trabajadores.

31. Para el caso de los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos, existe la posibilidad de cotizar, por una parte, ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y, en su momento, acceder al beneficio de pensión por jubilación o cesantía en edad avanzada establecido en la Ley del Servicio Civil de la entidad.

32. En ese contexto, el Poder Judicial del Estado de Morelos, no niega la obligación de dar cumplimiento al pago de las pensiones que correspondan, no obstante, indica que, para ello, requiere de un presupuesto suficiente e independiente a la potestad del órgano legislativo.

33. El artículo 3o. impugnado viola el artículo 16 constitucional, al generar incertidumbre jurídica, en cuanto indica que el **monto de la pensión** se calculará tomando como base el último salario percibido por la trabajadora, **incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos**.

34. Aun cuando el presupuesto de egresos considera un incremento salarial, éste no corresponde al aumento al salario mínimo, ya que este último se establece por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, organismo público descentralizado, cuya integración y funcionamiento se encuentra desligado de lo que comprende a los trabajadores que prestan sus servicios al Gobierno del Estado.

35. Dicho organismo se basa en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), ahora dependiente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), al cual concierne estimar las variaciones en precios que tienen que ver con bienes y servicios comercializados en el país.

36. El artículo tercero del decreto combatido pone de manifiesto que el legislador local viola la división de poderes, y transgrede la autonomía e independencia de la gestión presupuestal del Poder Judicial, al disponer arbitrariamente el aumento automático del importe de la pensión en relación con el incremento porcentual del salario mínimo.

37. Sin embargo, no se establece la imposición de transferencia o aumento automático de recursos al Poder Judicial Estatal en la misma medida en que se aumente el monto de las pensiones.

38. Trámite de la controversia. Por acuerdo de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 130/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

39. Mediante proveído de siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional únicamente por el acto impugnado y no por la Ley del Servicio Civil del Estado, teniendo como demandados al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo y al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos, a los que ordenó emplazar para formular su respectiva contestación y ordenó dar vista al procurador general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

40. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos. Aun cuando al inicio de su contestación, el Poder Legislativo del Estado de Morelos refiere el nombre de una persona diversa a la beneficiaria de la pensión por cesantía en edad avanzada indicada en el escrito de demanda, se observa que los argumentos corresponden al caso y a la cuestión efectivamente planteada por el Poder Judicial actor.

41. Respecto al primer concepto de invalidez, el Poder Legislativo de Morelos indica que el decreto que se impugna fue dictado con base en la Ley del Servicio Civil del Estado, que establece el procedimiento para que los trabajadores de los Poderes del Estado puedan obtener su pensión, ya sea por jubilación, cesantía en edad avanzada, viudez u orfandad.

42. En el caso, mediante escrito presentado el cuatro de abril de dos mil dieciséis ante el Congreso del Estado, María Rita Tovar Meza, solicitó el otorgamiento de pensión por cesantía en edad avanzada, acompañando a su solicitud los documentos a que se refiere el artículo 57, apartado A), fracciones I, II y III, de la Ley del Servicio Civil del Estado, como lo son: acta de nacimiento, hoja de servicios y carta de certificación del salario expedidas por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

43. Al tenor del artículo 59 de la Ley del Servicio Civil vigente en la entidad, la pensión por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto, cesarán los efectos de su nombramiento.

44. El trabajador que se hubiere separado justificada o injustificadamente de su fuente de empleo, antes de la fecha de vigencia del decreto que la otorga, recibirá el pago de su pensión a partir del día siguiente de su separación.

45. Así pues, la pensión por cesantía en edad avanzada, se otorgará al trabajador que, conforme a su antigüedad y edad, se ubique en el supuesto correspondiente; de manera que, al acreditarse una antigüedad de diecinueve años y nueve meses de trabajo ininterrumpido por parte de la trabajadora y cincuenta y nueve años de edad, se concedió la pensión requerida a la señora María Rita Tovar Meza, pues no existía razón para que el Congreso del Estado de Morelos, se negara a emitir el decreto respectivo.

46. De acuerdo al artículo 2o. del decreto impugnado, la pensión otorgada deberá ser cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos, dependencia que realizará el pago en forma mensual con cargo a la partida destinada de pensiones.

47. Derivado de lo anterior y contrario a lo señalado por el poder actor, con la expedición del decreto impugnado, en nada se violenta los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, en ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello.

48. Por una parte, el régimen de pensiones fue expedido a través de una norma dictada por la Legislatura de Morelos; de ahí que no se vulnera el principio de división de poderes, contemplado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

49. Luego entonces, el decreto impugnado se emitió en lo señalado por la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, en particular, en sus artículos 56, 57 y 58, cuestión que en forma alguna atenta en contra de la integridad e independencia del Poder Judicial del Estado de Morelos y que observa en todo momento los derechos laborales de los trabajadores.

50. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido, a través de diversos criterios jurisprudenciales, los elementos básicos para demostrar la afectación de alguno de los poderes y, consecuentemente, la afectación al principio de división de poderes.

51. Dichos elementos corresponden a la existencia de intromisión, dependencia y subordinación de un poder ante otro, sin que en el presente asunto

se actualice alguna de estas hipótesis, al no haber intromisión por parte del Poder Legislativo en las actividades propias del Poder Judicial Estatal.

52. Por su parte, resulta inoperante lo señalado por el poder actor en su **segundo concepto de invalidez**, en el que considera que se vulneran en su perjuicio los artículos 14, 16, 17, 41, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a); 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 92-a, fracción VI y 131 de la Constitución Local.

53. El Poder Legislativo Estatal no ha vulnerado la autonomía presupuestal del Poder Judicial del Estado de Morelos, en tanto que, hasta este momento, ninguna de sus partidas presupuestales ha sido vulnerada, afectando la función de impartición de justicia de dicho órgano.

54. En este orden de ideas, el artículo 116 de la Norma Suprema, retoma el principio de división de poderes, estatuido en el diverso numeral 49 de la Constitución de la República, con el objeto de equilibrar el poder público, al impedir que un poder se coloque por encima de otro y/o que un individuo sea depositario de dos o más poderes.

55. Cabe mencionar que, conforme a los artículos 40, fracción II y 50 de la Constitución Estatal, el órgano legislativo es el único que tiene la facultad de expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar los decretos que emita para determinar el gobierno y la administración interior del Estado, para lo cual, debe observar los mismos trámites que para su formación, esto es, el procedimiento legislativo.

56. En esa tesitura, de la interpretación sistemática de los artículos 40, fracción II y 50 de la Constitución Estatal; 3o. de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos en la entidad y 56, 57 y 64 de la Ley del Servicio Civil del Estado, únicamente el Congreso del Estado de Morelos tiene facultad para sustanciar el trámite, a través del cual, se determine el pago de la pensión, así como para aclarar, reformar, derogar o abrogar dicha determinación e, incluso, para analizar la eficacia de la misma.

57. Por lo tanto, conforme al régimen legal establecido, el Poder Judicial del Estado, **sólo constituye un órgano de ejecución, o bien, una autoridad vinculada al cumplimiento del decreto emitido por el Congreso**; por lo que no puede aclarar, reformar, derogar o abrogar el decreto emitido por el Congreso, ni determinar si es procedente o no la ejecución.

58. No se pasa por alto el hecho de que el artículo 57 de la Ley del Servicio Civil, en la parte que otorgaba al Congreso del Estado, la facultad de emitir los decretos en materia de pensiones, fue declarado inválido mediante sentencias dictadas en las controversias constitucionales 90/2008, 92/2008 y 50/2010, no obstante, ello en nada afecta la validez del acto impugnado, pues el decreto que reconoce el derecho de la pensionada, fue emitido en dos mil dieciséis.

59. Resulta preciso indicar que el argumento de inconstitucionalidad del poder actor, en realidad **gira en torno a la facultad del Congreso del Estado de Morelos, para aprobar y decretar una pensión a favor de una persona a cargo del presupuesto de egresos de dicho poder**, lo cual no tiene relación alguna con el contenido de las normas generales recién aludidas.

60. Por ende, resulta procedente sobreseer la controversia constitucional respecto de los artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, sirviendo de fundamento el criterio aprobado por el Pleno de este Alto Tribunal con rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."

61. Por último, el Poder Legislativo Local refiere que el principio de división de poderes, previsto en el artículo 49 de la Constitución Federal, corresponde al ámbito federal y no estatal, por lo que los argumentos hechos valer por el promovente, al respecto, no resultan aplicables en el caso que se plantea.

62. Cabe mencionar que en el apartado denominado "*II. En cuanto a los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes del acto cuya invalidez se demanda*", el Poder Legislativo aceptó los hechos 1 y 6 de la demanda y negó los hechos números 2, 3 y 4, destacando que, en relación con el hecho número 2, el presupuesto asignado al Poder Judicial en los años del 2013 al 2016 sí ha variado, pues en el año 2013 se previeron asignaciones por la cantidad de $585'365,000.00, en el 2014 se redujo a $565'198,000.00, en el 2015 se otorgaron $570'679,000.00 y en el 2016 las asignaciones fueron por $570'679,000.00.

63. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Previo a la contestación de los conceptos de invalidez, el Poder Ejecutivo Local precisa que el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios del decreto impugnado atribuidos al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

64. El secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal, llevó a cabo la publicación del decreto cuya invalidez se demanda, sin que tal acto haya sido

motivo de impugnación por vicios propios, razón por la que resulta falso que la autoridad que represento viole, en perjuicio del Poder Judicial Local, las disposiciones constitucionales que invoca en cada uno de sus conceptos de invalidez, así pues, se solicita declarar como inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez esgrimidos.

65. Por cuanto al fondo, las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que haya laborado, lo cual constituye una relación de naturaleza administrativa y no laboral, en la que el gobierno actúa con el carácter de autoridad, en tanto puede crear, modificar o extinguir la situación jurídica del pensionado.

66. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial, de rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE REVISIÓN INTERPUESTO CONTRA LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE SE RECLAMÓ EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS. CORRESPONDE A UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA."

67. Por lo anterior, es que el legislador morelense ha dispuesto en el artículo 40, fracción II, de la Constitución del Estado de Morelos; y en los artículos 53, 57 y 67 de la Ley Orgánica del Congreso Local, la facultad de este último, de **expedir**, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes y (como en el caso específico), los **decretos de pensión de los servidores públicos del Estado de Morelos**.

68. Los derechos sociales plasmados en el artículo 123 constitucional, en relación con el artículo 116, fracción VI, establecen los cimientos de una legislación laboral inspirada en principios de justicia y humanidad, una intención del Constituyente desde sus orígenes es preservar las condiciones destinadas a dignificar y elevar la condición humana de los trabajadores.

69. Las pensiones actualmente son otorgadas a cargo del Estado, con independencia de que los trabajadores burocráticos gocen del derecho de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos (I.C.T.S.G.E.M.); afiliación que les permite, además, acceder a las pensiones, prestaciones, seguros y servicios que se otorgan a través de las citadas instituciones conforme a la normatividad aplicable.

70. La impugnación que se formula resulta improcedente e infundada, en virtud de que ni el decreto ni las normas que lo sustentan invaden el ámbito de facultades constitucionalmente establecidas a favor del Poder Judicial actor; de manera que carecen de sustento jurídico los conceptos de invalidez hechos valer, debiéndose declarar improcedente la controversia constitucional en la que se actúa.

71. Actualmente existen diversas pensiones a cargo del Poder Judicial actor, que fueron emitidas por el Poder Legislativo del Estado, fundamentadas en los ordenamientos que se reclaman en la presente controversia constitucional, respecto de las cuales, el Poder Judicial no promovió controversia constitucional alguna en su contra, razón por la cual, debe reconocerse validez tanto a las normas, como al acto impugnado.

72. Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Morelos. Contrariamente a lo que afirma el Poder Judicial actor, el secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo Estatal, en ningún momento ha incurrido en violación a los dispositivos constitucionales que señala.

73. Incluso, el Poder Judicial actor se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de publicación atribuidos al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

74. Asimismo, deviene inatendible lo expuesto en los conceptos de invalidez, ya que su contenido es ambiguo y superficial. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de jurisprudencia, de rubro: "MANIFESTACIÓN DE LOS HECHOS O ABSTENCIONES QUE LE CONSTEN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA."

75. En el Estado de Morelos las pensiones tienen como fuente la relación de trabajo establecida entre el derechohabiente y la dependencia pública en la que haya laborado, donde el gobierno actúa con el carácter de autoridad, al poder crear, modificar o extinguir la situación jurídica del pensionado.

76. Es por ello que, actualmente, el Poder Judicial Local cubre el monto de diversas pensiones, lo que permite concluir que nos encontramos ante actos consentidos que se fundamentan en los mismos ordenamientos legales que se impugnan, por lo que deberá sobreseerse en el presente medio de control constitucional.

77. Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló opinión respecto de la presente controversia constitucional.

78. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de febrero de dos mil dieciséis, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se abrió el periodo de alegatos sin que las partes los hubiesen presentado en la audiencia y se puso el expediente en estado de resolución.

79. Remisión del expediente a la Segunda Sala. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Segunda Sala de este Alto Tribunal, para su radicación y resolución.

CONSIDERANDO:

80. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción I, y punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea una controversia constitucional entre el Poder Judicial y los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el secretario general de Gobierno del Estado de Morelos, en la que resulta innecesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal, debido a que el estudio versa únicamente sobre actos y no sobre normas de carácter general.

81. Oportunidad. Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

82. La controversia constitucional fue promovida por la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos en contra del Decreto **Número Ochocientos Ochenta y Dos**, emi-

tido por la Legislatura Local, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, así como en contra de diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado.

83. No obstante, en proveído de siete de noviembre de dos mil dieciséis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó admitir la demanda únicamente respecto del **Decreto Número 882**, al haberse comprobado que las normas legales impugnadas habían sido aplicadas previamente; de manera que el estudio comprende únicamente el análisis del acto impugnado.

84. El artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia[1] establece que el plazo para la presentación de la demanda para el caso de **actos**, será de treinta días contados **a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos**.

85. En este tenor, si el decreto combatido se publicó en el Periódico Oficial de Morelos el **catorce de septiembre de dos mil dieciséis, el plazo de treinta días para computar su oportunidad inició el lunes diecinueve de septiembre y concluyó el jueves tres de noviembre de dos mil dieciséis**, debiendo descontarse los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco de septiembre y uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre, por corresponder a sábados y domingos; quince de septiembre; treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre, al haber sido determinado en sesión privada del Tribunal Pleno; así como los días dieciséis de septiembre y doce de octubre, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los

---

[1] El artículo dispone:
"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
"III. Tratándose de los conflictos de límites distintos de los previstos en el artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine."

Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

86. Al haberse presentado la demanda en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este tribunal, el tres de noviembre de dos mil dieciséis, como obra al reverso de la foja treinta y siete del expediente, es evidente que se presentó en tiempo.

87. Legitimación activa. El párrafo primero del artículo 10, fracción I, así como 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.[2]

88. En el caso, suscribe la demanda, en representación del Poder Judicial del Estado de Morelos, María del Carmen Verónica López, en su carácter de presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, lo cual acredita con el acta de la sesión de Pleno del Tribunal Superior de Justicia de dieciséis de mayo de dos mil dieciséis, en que se le elige como presidenta del Tribunal Superior de Justicia de la entidad que obra a fojas treinta y nueve a cuarenta y cinco del expediente.

89. De lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende:

a. Que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local.

b. Que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del consejo.

90. No obstante, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales,

---

[2] "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio, tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 38/2003, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia.". (Registro digital: 183580, P./J. 38/2003, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371)

91. De acuerdo con lo anterior, se concluye que la representación legal del Poder Judicial del Estado de Morelos se deposita en el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

92. Asimismo, si dicho poder es uno de los sujetos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

93. Legitimación pasiva. Acto continuo, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, en atención a que es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la demanda, en caso de que resulte fundada.

94. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como el secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos.

95. El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece a juicio por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, en su carácter de encargado de la Consejería del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y Óscar Pérez Rodríguez, en su calidad de director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica de dicho Poder, lo que acreditan con el acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado de once de junio de dos mil quince (foja trescientos diecinueve del expediente) y con la copia certificada del nombramiento de primero de diciembre de dos mil dieciséis (foja dos del cuaderno de pruebas del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos).

96. En acuerdo de dieciocho de enero de dos mil diecisiete,[3] se tuvo por presentado únicamente al encargado de despacho de la Consejería Jurídica, debiendo analizarse únicamente la legitimación de dicho funcionario.

97. Al respecto, los artículos 15 y 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, en relación con los artículos 74 de la Constitución Local y 14 del Reglamento Interior de la Consejería

[3] Fojas 338 y 339 del expediente.

Jurídica del Ejecutivo, autorizan a dicha consejería para representar al titular del Poder Ejecutivo en las controversias constitucionales.[4]

98. En ese sentido, quien signa la contestación de demanda cuenta con la representación que ostenta, de manera que el Poder Ejecutivo Local tiene legitimación pasiva para intervenir en esta controversia constitucional, al atribuírsele la publicación de la norma impugnada.

99. Por lo que hace al Poder Legislativo del Estado de Morelos, comparece Beatriz Vicera Alatriste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, lo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis (foja doscientos cincuenta y nueve del expediente), de la que se desprende que fue electa para ocupar tal cargo, por el periodo comprendido del doce de octubre de dos mil dieciséis al treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.

100. El artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos establece que el presidente de la mesa directiva es el representante legal del Congreso Local.[5]

101. En consecuencia, la presidenta de la mesa directiva se encuentra legitimada para comparecer en el presente juicio, en representación del Poder Legislativo del Estado, al que se atribuye la expedición de la norma impugnada.

102. Finalmente, como secretario de Gobierno del Estado de Morelos, comparece Matías Quiroz Medina, quien acredita su cargo con el ejemplar del Periódico Oficial Tierra y Libertad, de catorce de octubre de dos mil catorce, número 5227, que obra a foja doscientos noventa y seis del expediente, en el que consta su nombramiento.

---

[4] "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:
"...
"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[5] "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:
"...
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general, en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

103. Al efecto, se precisa que tal funcionario tiene legitimación pasiva, en tanto refrendó el decreto impugnado.[6]

104. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2001, sustentada por este Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto se citan a continuación.

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

105. Causales de improcedencia. A continuación, se analizan las causales de improcedencia hechas valer por las partes o que al efecto advierta este tribunal.

106. El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado manifiestan de manera coincidente las siguientes causales de improcedencia:

a. Debe declararse improcedente la controversia constitucional en la que se actúa, debido a que no se vulnera la esfera de competencias del poder actor.

---

[6] Con base en las atribuciones indicadas en el artículo 11, fracción XXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos.

b. Los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente son ambiguos y superficiales; de manera que deben ser declarados inatendibles e inoperantes.

c. El Poder Judicial del Estado de Morelos ha realizado diversos pagos correspondientes a pensiones por cesantía en edad avanzada, por lo que se está en presencia de actos consentidos que se fundamentan en los mismos ordenamientos legales cuya invalidez se demanda, por lo que debe sobreseerse en el presente medio de control constitucional.

107. Por su parte, el Poder Legislativo de Morelos considera que se actualizan las siguientes causales de improcedencia:

a. El promovente carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional, debido a que el acto, cuya invalidez demanda, no afecta su ámbito de atribuciones.

b. Resulta inoperante la impugnación de los artículos 14, 16, 17, 41, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a) y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 92-a, fracción VI y 131 de la Constitución Local.

c. El Poder actor impugna la totalidad del Decreto Número Ochocientos Ochenta y Dos emitido por el Congreso Local, sin indicar el acto cuya invalidez demanda, por lo que resulta improcedente la reclamación del promovente.

d. Indica que ante la ausencia de conceptos de invalidez hechos valer en contra de diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, procede sobreseer en la controversia constitucional, con base en la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."

108. Se desestiman las causales de improcedencia referidas en los incisos a), debido a que en ellos se indica como razón de la improcedencia, la ausencia de afectación de la esfera competencial de Poder Judicial actor, cuestión que corresponde determinar en el estudio de fondo.

109. Tanto el Poder Ejecutivo, como el secretario de Gobierno y el Poder Legislativo del Estado de Morelos, afirman que la controversia constitucional es improcedente, debido a que ni el acto, ni los preceptos impugnados, afectan el ámbito de atribuciones del Poder Judicial de Morelos; de ahí que no exista un principio de agravio conforme al artículo 19, fracción VIII, de la Ley

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal[7] y, por ende, la parte actora no tenga interés legítimo para promoverla.

110. De lo antepuesto, se aprecia que la parte demandada fundamenta la improcedencia de la controversia en el hecho de que, a su juicio, los actos reclamados no entrañan una afectación a la esfera competencial de la parte actora. Sin embargo, conforme a la jurisprudencia P./J. 92/99, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,[8] tales manifestaciones deben ser desestimadas, porque versan sobre un aspecto relativo al fondo de la litis.

111. Por cuanto hace a los argumentos referidos en los incisos b), consistentes en la inoperancia de los conceptos de invalidez, tampoco se actualiza causal de improcedencia alguna, debido a que, por una parte, el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

112. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la referida ley reglamentaria de la materia, en todos los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

113. La Suprema Corte de Justicia de la Nación puede suplir no sólo respecto de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de la acción, se pretende que este tribunal pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan.

---

[7] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

[8] "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266.

114. Aunado a lo anterior, de la lectura integral de la demanda se advierte claramente la causa de pedir del Poder Judicial del Estado de Morelos, a través de los conceptos de invalidez que formula; de manera que procede desestimar la causal de improcedencia hecha valer, lo anterior, de acuerdo con lo sostenido en la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."[9]

115. Por su parte, se desestima el argumento del inciso c) referido por el Poder Ejecutivo y por el secretario de Gobierno de Morelos, consistente en que debe declararse la improcedencia de la controversia, ante la presencia de actos consentidos por parte del Poder Judicial.

116. La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19, que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia. Sirve de apoyo lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS."[10]

117. También se desestima el argumento referido en el inciso c) manifestado por el Poder Legislativo, al manifestar que el poder actor impugnó el "Decreto Legislativo" Número Ochocientos Ochenta y Dos, pero no indicó el acto que impugna.

118. Lo anterior es así, puesto que aun cuando el decreto, cuya invalidez se demanda, fue emitido por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, no constituye una norma general, sino un acto, de manera que el Decreto Número Ochocientos Ochenta y Dos es, en sí mismo, el acto impugnado. Sirve de apoyo a lo anterior de manera analógica, la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA

---

[9] Tesis P./J. 118/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892.
[10] Tesis P./J. 126/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo II, septiembre de 2011, página 4623.

DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."[11]

119. Por último, resulta innecesario analizar el argumento mediante el cual el Poder Legislativo indica la ausencia de conceptos de invalidez hechos valer en contra de diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como motivo de improcedencia en la presente controversia constitucional, toda vez que, como se refirió con anterioridad, mediante proveído de siete de noviembre de dos mil dieciséis, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó admitir la demanda únicamente por el acto, sin incluir las normas impugnadas, al no corresponder a su primer acto de aplicación.

120. No pasa inadvertido que en el presente caso, el Poder Judicial actor ha venido pagando la pensión concedida en el decreto impugnado; sin embargo, ello no puede considerarse como un consentimiento del decreto, en tanto que tales pagos se han efectuado en virtud del mandamiento del Congreso que precisamente constituye la materia de impugnación en la presente controversia y a fin de no afectar los derechos del trabajador pensionado, lo cual no podría causar perjuicio en detrimento de los derechos del poder actor de combatir mediante controversia constitucional, las invasiones a su esfera competencial.

121. Estudio de fondo. El poder actor sostiene, en una parte de sus conceptos de invalidez, que el decreto impugnado viola la autonomía entre

---

[11] Cuyo contenido y datos de identificación son los siguientes: "Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo IX, abril de 1999, materia constitucional, página 256, número de registro digital: 194260)

poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal, consagrados en los artículos 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que el citado acto constituye una intromisión indebida del Congreso Estatal en las decisiones presupuestales del Poder Judicial Local.

122. Ello, aunado a que el Poder Legislativo, en todo caso, es quien debe otorgar los recursos necesarios para que se pague la pensión respectiva, y en el presente caso no sucedió así.

123. A fin de estar en posibilidad de determinar si asiste la razón al Poder Judicial actor, resulta necesario explicar la mecánica bajo la cual funciona el sistema de pensiones en Morelos.

124. Sin que ello implique el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de las normas que se citarán a continuación, ya que, como se vio en el considerando tercero de este fallo, la controversia resultó improcedente respecto de las normas impugnadas, y el presente análisis sólo tiene como objetivo esclarecer tres puntos principales:

• ¿Cómo se financia el sistema de pensiones en el Estado de Morelos?

• ¿Cómo se distribuye la carga financiera para el pago de las pensiones en esa entidad federativa?

• ¿Ese sistema de pagos (reflejado en los decretos de pensión como el que aquí se impugna) respeta la división de poderes, la autonomía de gestión y la congruencia presupuestal?

125. En este contexto, resulta pertinente precisar que desde el año de mil novecientos ochenta y cuatro, ante la preocupación que existía por parte del Gobierno del Estado de Morelos de otorgar a sus servidores la seguridad social y los apoyos económicos indispensables para poder brindarles un mayor bienestar, se creó el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos.[12]

---

[12] En el decreto de creación de la Ley del Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos, el legislador consideró:
"Que ha sido preocupación del Gobierno del Estado de Morelos, el otorgar a sus servidores la seguridad social y los apoyos económicos indispensables para poder brindarles un mayor bienestar. Dentro de los propósitos del servidor público y de este Gobierno, el Ejecutivo ha instrumentado la creación de un instituto que cumpla con los requerimientos económicos de los servidores públicos al servicio del Estado. En la composición de este instituto participan los trabajadores de los

126. Esa institución, de conformidad con los artículos 4o., 5o. y 6o. de su ley, es un "organismo público descentralizado, sectorizado mediante acuerdo que expida el gobernador al efecto, en términos de la ley orgánica; con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía jerárquica respecto de la administración pública central y sin fines de lucro, con domicilio en la ciudad de Cuernavaca, Estado de Morelos", que tiene por objeto "procurar el bienestar social de los afiliados y sus familias a través del otorgamiento de prestaciones económicas y sociales".

127. El patrimonio del citado instituto, de conformidad con el artículo 8o. de su ley, se integra con: un fondo social permanente; las aportaciones ordinarias y extraordinarias que realicen los entes obligados;[13] las aportaciones

---

tres poderes por conducto de sus representantes sindicales o los que designen éstos, así como un representante del Ejecutivo del Estado, de la Secretaría de Finanzas, un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, un representante de la Secretaría de la Contraloría General de Gobierno y un representante de la Oficialía Mayor, obedeciendo esta composición a que directamente serán los beneficiarios los que conozcan y participen en las autorizaciones de los créditos que se otorguen. De esta manera, qué mejor que los servidores públicos puedan estar conscientes de las cuotas o aportaciones que deben hacer para formar y robustecer el patrimonio de esta institución que se propone crear.

"Que esta iniciativa contempla las tres formas de crédito, el quirografario al cual tiene derecho el servidor público que haya hecho aportaciones al instituto por un periodo mínimo de seis meses, el importe del préstamo que se le conceda estará en relación directa con sus años de servicio y el monto de sus percepciones, este préstamo lo cubrirá el deudor con abonos iguales quincenales en un plazo no mayor de dieciocho meses y sólo se le concederá al trabajador un nuevo préstamo de esta clase cuando se encuentre liquidado el anterior sin embargo, podrá renovarse o ampliarse en su monto o plazo si han transcurrido a partir de la fecha en que fue concedido, seis quincenas.

"Que el préstamo especial se otorgará en aquellos casos que por las propias circunstancias del servidor público ameriten un minucioso análisis por los miembros del Consejo Directivo para que éste pueda otorgar el crédito.

"Que el préstamo hipotecario se otorgará por acuerdo del Consejo Directivo a los servidores públicos con más de tres años de cotización al instituto y el cual se cubrirá en un plazo que no exceda de quince años.

"Que por lo anteriormente expuesto, esta H. Cuadragésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, ha tenido a bien expedir la siguiente: …"

[13] De conformidad con el artículo 25, fracción III, de la ley en cuestión, uno de los entes obligados es el Poder Judicial del Estado de Morelos.

Además, los artículos 26 y 27 de la ley en cita disponen:

"**Artículo 26.** Los entes obligados tienen a su cargo:

"I. Proporcionar seguridad social en materia de vivienda a través del instituto, a los servidores públicos o pensionistas con los que guarden relación laboral o, en su caso, administrativa;

"II. Avisar al instituto dentro de los diez días naturales siguientes a la fecha en que ocurran las altas, bajas y modificaciones salariales sujetas a cotización de los afiliados;

"III. Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados;

"IV. Registrar el número de días laborados y la percepción constante de los afiliados;

extraordinarias que acuerden en común los afiliados; las cuotas de recuperación recibidas por los servicios que se otorguen; las cuotas no reclamadas por el afiliado o beneficiario, una vez transcurridos cinco años a partir de la separación del servicio o el fallecimiento del afiliado, salvo resolución judicial; un fondo de reserva para cuentas incobrables, incosteables e ilocalizables; los intereses, productos financieros, rentas y otros que se obtengan por cualquier título; los bienes inmuebles y muebles que forman parte del activo fijo y los que en lo futuro adquiera o se adjudique el instituto; los que se obtengan por donaciones, herencias, legados y fideicomisos que se hagan o constituyan a favor del instituto, y con cualquier otro concepto legalmente obtenido o constituido en favor del instituto.

128. Y para el cumplimiento de sus fines, la ley respectiva establece:

• En el artículo 6o., que el instituto, para el cumplimiento de su objeto, de manera enunciativa, mas no limitativa, tendrá como atribuciones:

"I. Brindar seguridad social a los afiliados en materia de vivienda, mediante el otorgamiento de créditos hipotecarios;

"II. Proporcionar en forma directa o con la intermediación de las instituciones federales, estatales o municipales competentes, así como con aquellas que integran el sistema bancario mexicano, financiamiento oportuno y a bajas tasas de interés, a las personas a que estén destinados los programas de vivienda que instrumente el propio instituto;

"III. Otorgar prestaciones económicas a corto, mediano y largo plazo, conforme lo dispuesto por la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable;

"V. Enviar al instituto con anticipación de al menos tres días hábiles al pago de la nómina de sus trabajadores, los archivos electrónicos en los que consten las retenciones por concepto de cuotas, créditos y aportaciones, así como las percepciones constantes de los afiliados o cualquier otro elemento que, al efecto, sea requerido;
"VI. Proporcionar los elementos necesarios para precisar la existencia de actos, derechos u obligaciones que le solicite el instituto respecto de los afiliados;
"VII. Informar, cuando así lo solicite el instituto, situaciones específicas o genéricas, a efecto de verificar la información que sea proporcionada por los afiliados, y
"VIII. Las demás responsabilidades que les imponga el Consejo Directivo para el cumplimiento del objeto de la ley."
"**Artículo 27.** Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados".

"IV. Otorgar servicios sociales de odontología y optometría, en términos de lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y demás normativa aplicable, y

"V. Brindar cualquier otra prestación que satisfaga las necesidades de los afiliados, previa aprobación y en los términos que determine el Consejo Directivo."

• Y en los artículos 63 y 64 se dispone que las prestaciones sociales que el instituto otorga a sus afiliados son las relativas a: "I. Servicios de odontología; II. Servicios de optometría, y III. Cualquier otra que proponga el director general a la aprobación del Consejo Directivo."

129. El artículo 29 prevé que tienen la calidad de afiliados: "I. Los trabajadores al servicio de alguno de los entes obligados, y II. Los pensionistas que continúen cotizando al instituto."

130. Mientras que el artículo 30 establece que los derechos y las obligaciones del instituto con los afiliados "nacen concomitantemente con el pago de las cuotas y las aportaciones."

131. Por su parte, el artículo 26 señala las obligaciones que tienen los entes obligados en relación con el instituto, de entre las que destaca la relativa a: "Enterar en tiempo y forma las cuotas, aportaciones y las amortizaciones de los créditos otorgados."; mientras que el artículo 27 dispone que: "Además de lo previsto en el artículo anterior, los entes obligados deberán enterar al instituto, dentro de los primeros treinta días naturales a la fecha de corte de nómina, el monto de sus aportaciones, así como las retenciones realizadas a los afiliados por concepto de cuotas y créditos otorgados."

132. En el artículo 41 se menciona que: "Tienen el carácter de obligatorias las aportaciones a cargo de los entes obligados, cuya base de cotización será el 6% sobre las percepciones constantes de los afiliados, las cuales deberán quedar consignadas en sus respectivos presupuestos de egresos."

133. Y en el artículo 42 se establece que: "Tienen el carácter de obligatorias las cuotas a cargo de los afiliados, cuya base de cotización será el 6% sobre sus percepciones constantes, mismas que serán retenidas por los entes obligados y enteradas al instituto en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás normativa aplicable."

134. De todo lo anterior se advierte que si bien el mencionado instituto recibe diversas aportaciones y pago de cuotas por parte de los Poderes del

Estado y de los trabajadores de esos poderes,[14] tales cuotas y aportaciones no se aplican al pago de pensiones, sino de los demás servicios y prestaciones sociales que otorga, en tanto que dicho instituto, actualmente, no tiene la obligación expresa de pagar las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos o de administrar los recursos derivados de las aportaciones para esos conceptos.

135. Por otra parte, el miércoles seis de septiembre de dos mil se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que abrogó la ley del mismo nombre que había sido promulgada el veintiséis de diciembre de mil novecientos cincuenta.

136. En las consideraciones legislativas que sustentaron esa normatividad, el legislador sostuvo:

"...Reflexión constitucional

"Los actores políticos reconocemos que la declaración de los derechos individuales del hombre, heredados en nuestras luchas del siglo XIX por la libertad, y la declaración de los derechos sociales del trabajo y del campesino, integran los derechos humanos reconocidos y garantizados por el pueblo en su Constitución, derechos intocables por los gobiernos, no sólo por su origen, sino porque los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial nos debemos y somos obra del mismo pueblo, quien nos encomendó velar por la efectividad de esos derechos.

"Reconociendo el origen de nuestro sistema de gobierno, es corresponsabilidad de esta Soberanía asegurar una existencia decorosa y libre del ciudadano, que le ponga al abrigo de la necesidad y le permita disfrutar honesta y razonablemente los beneficios de la economía, de la civilización y de la cultura.

"La distinción entre trabajadores y servidor público quedó en el pasado, por lo que la actuación del Estado debe subordinarse a los principios y normas fundamentales del derecho proclamados en la Constitución. Estamos convencidos de que los sistemas y procedimientos deben elevar el trabajo al valor supremo de la vida social.

"En este orden de ideas, el ordenamiento que se somete a su consideración no busca alcanzar un valor universal, y se limita a responder a los

[14] Esto se corrobora con la lectura del presupuesto de ingresos y egresos de 2017 del citado instituto, así como de la nómina de trabajadores del Poder Judicial del Estado.

problemas sociales, económicos y de trabajo propios del mismo, en el que se atiende la evolución histórica, los factores reales de poder, el de los servidores públicos y la cultura.

"Con este ánimo, en el Estado de Morelos, perseguimos con la presente tres objetivos: El primero, incorporar en el texto que nos ocupa los principios que rigen el derecho del trabajo tratándose de empleados públicos; el segundo, adecuar a las condiciones vigentes la ley que rige al Estado desde el año de 1950; y tercero, garantizar a los sujetos de la ley, sus derechos y obligaciones.

"Cabe señalar que en esta ley se recogieron las propuestas resultantes de la consulta a las organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, así como a empleados públicos y profesionales en la materia.

"Por lo anterior, presentamos ante ustedes la Ley de Servicio Civil compuesta en la siguiente forma:

"Elementos de la reforma

"Se estructura con once títulos y 124 artículos, a saber:

"En el título primero se determinan plenamente los sujetos de la ley; la clasificación de los trabajadores, destacándose la creación de un tercer grupo de trabajadores, es decir, los eventuales; y las disposiciones generales propias de la ley que nos ocupa.

"En el título segundo se establece que la falta de nombramiento no priva al trabajador de los derechos que le otorga la presente ley, y tal omisión es imputable al patrón; así mismo se prohíbe el traslado de trabajadores para prestar sus servicios en dependencia distinta a la de su adscripción ya sea como comisionado o de índole similar para dependencias de un mismo poder, Ayuntamiento o entidad paraestatal.

"En los títulos tercero y cuarto se precisan, atendiendo las características de los horarios de trabajo que se han adoptado en las actuales administraciones, la jornada, así como los descansos laborales, horarios en los que participa el sindicato de burócratas correspondiente, en su fijación; así mismo se establece que el salario se incrementará anualmente previo acuerdo entre las autoridades competentes, sin menoscabo de incremento que se haga al salario mínimo a nivel nacional o según lo establezca la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

"En el título quinto que es la parte toral de la ley que se presenta, se trasladan por supuesto los derechos y obligaciones de los trabajadores y del Gobierno del Estado y Municipios que se contenían en la ley que por virtud de ésta se abroga, pero se amplían tales derechos y obligaciones con el propósito de adecuar a las circunstancias que prevalecen en la actualidad, con lo cual otorgamos certeza jurídica a los sujetos señalados.

"Respecto de las obligaciones del Gobierno del Estado y de los Municipios con sus trabajadores, se establecen, entre otras, la reinstalación a sus plazas y al pago de los salarios caídos en caso de que el laudo en estado de ejecutoria, resulte favorable al trabajador.

"En el título sexto, se plasman las prestaciones sociales a favor de los trabajadores tales como las siguientes: IMSS, ISSSTE e ICTSGEM, centros de desarrollo infantil, casa, departamentos y terrenos a precios accesibles, despensa familiar mensual préstamos y servicios médicos, capacitación permanente, doce meses de salario mínimo general del trabajador fallecido para gastos funerales, entre otro; además de estímulos y recompensas a trabajadores distinguidos consistentes en nota de mérito, gratificación en efectivo o en especie, premio a la perseverancia y lealtad al servicio, impresión de tesis de titulación y becas económicas, y se reconoce como beneficiario de las pensiones que otorga la presente ley al cónyuge supérstite o concubino.

"En el título séptimo se establecen la instrucción de actas y medidas disciplinarias que se le impondrán al trabajador por incumplimiento de sus obligaciones o por la comisión de faltas graves así calificadas por la presente ley, mismas que deberán constar en los mecanismos establecidos para este efecto.

"Por último, en los títulos octavo, noveno, décimo y undécimo se establece la organización colectiva de los trabajadores; las bases generales de trabajo, de las cuales destacamos que deberán ser proporcionales a la importancia de los servicios; el procedimiento en materia de huelga; la integración y competencia del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje; y las sanciones aplicables resultado de la desobediencia a las resoluciones del mismo."

137. En este contexto, en los títulos quinto y sexto de la ley, denominados "*De los derechos y de las obligaciones*" y "*Del régimen de seguridad social*", respectivamente, el legislador estableció, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

• En su artículo 43, fracciones VI, VII y XIV, que los trabajadores del Gobierno del Estado y de los Municipios tendrán, entre otros, derecho a

"Disfrutar de los beneficios de la seguridad social que otorgue la institución con la que el Gobierno o los Municipios hayan celebrado convenio.", a "Disfrutar de los beneficios que otorgue el Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado, en su caso." y a obtener "Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada y por invalidez."

• En el artículo 45, fracción XV, que los Poderes del Estado y sus Municipios están obligados con sus trabajadores a: "XV. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes correspondientes, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: a) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y en su caso, indemnización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los casos de enfermedades no profesionales y maternidad; c) Pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte; d) Asistencia médica y medicinas para los familiares del trabajador, en alguna institución de seguridad social; e) Establecimiento de centros vacacionales, de guarderías infantiles y de tiendas económicas; f) Establecimiento de escuelas de la administración pública en las que se impartan los cursos necesarios para que los trabajadores puedan adquirir los conocimientos para obtener ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional; g) Propiciar cualquier medida que permita a los trabajadores de su dependencia el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas; y h) La constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus salarios básicos para integrar un fondo de la vivienda, a fin de establecer sistemas que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas, para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.—Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos."

• En el artículo 54, fracciones I y VII, se establece que los empleados públicos en materia de seguridad social, tendrán derecho a: "I. La afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y al Instituto de Crédito para los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Morelos; … VII. Pensión por jubilación, por cesantía en edad avanzada, por invalidez, por viudez, por orfandad y por ascendencia, en términos de las disposiciones legales aplicables."

Mientras que en el siguiente precepto (55), se precisa que: "Las prestaciones, seguros y servicios citados en el artículo que antecede estarán a cargo

de los Poderes del Estado y de los Municipios, a través de las instituciones que para el caso determinen."

De donde destaca que el pago de las pensiones correría a cargo de los Poderes del Estado y de los Municipios, pero a través de las instituciones que para el caso ellos determinen.

• No obstante lo anterior, en el artículo 56 se señala que: "Las prestaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 54 de esta ley, se otorgarán mediante decreto que expida el Congreso del Estado una vez satisfechos los requisitos que establecen esta ley y los demás ordenamientos aplicables.—El pago de la pensión por jubilación y por cesantía en edad avanzada, se generará a partir de la fecha en que entre en vigencia el decreto respectivo. Si el pensionado se encuentra en activo, a partir de la vigencia del decreto cesarán los efectos de su nombramiento."

138. En relación con el precepto anterior, resulta necesario mencionar que, en sesión de ocho de noviembre de dos mil diez, el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008[15] señaló que: "… de conformidad con el artículo 56 de la ley impugnada en el Estado de Morelos, corresponde en exclusivo al Congreso del Estado de Morelos, sin la intervención de cualquiera otra autoridad y atendiendo exclusivamente a la solicitud que le formule el interesado, el determinar la procedencia de alguna de esas prestaciones, señalando el monto a que ascenderá, independientemente de que la relación de trabajo se haya verificado con el Gobierno Estatal, el municipal o con ambos" y declaró la invalidez de dicho numeral, con efectos únicamente para las partes que participaron en esas controversias.

• En el artículo 57 se establecen los documentos que deben acompañarse a la solicitud de pensión respectiva, mientras que en los numerales 58 y 59 se regulan los porcentajes que deberán pagarse dependiendo de los años de servicio del trabajador.

• Es importante destacar también que, en términos del artículo 66, último párrafo, los trabajadores no pueden gozar al mismo tiempo de dos pensiones

[15] Por mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; el Ministro José Fernando Franco González Salas votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular.

a cargo del Gobierno o Municipio, en el entendido de que en tal evento "*el Congreso del Estado lo deberá requerir para que dentro de un plazo de treinta días naturales opte por una de ellas, en caso de que el trabajador no determine la pensión que debe continuar vigente, el Congreso concederá la que signifique mayores beneficios para el trabajador*."

• Y, por último, el artículo 67 refiere que: "Los gastos que se efectúen por las prestaciones, seguros y servicios que establece esta ley y cuyo pago no corresponda exclusivamente a los Poderes Estatales o Municipios, se cubrirán mediante cuotas y aportaciones a cargo de los trabajadores.—Las cuotas y aportaciones a que se refiere este artículo, se determinarán tomando como base para el descuento correspondiente el salario de cotización, entendiéndose por tal, el salario base que corresponda a la categoría o cargo.—Los porcentajes correspondientes serán revisados periódicamente con el objeto de actualizarlos, al igual que las aportaciones que para los mismos fines sean a cargo de los Poderes del Estado y de las administraciones municipales."

139. Del examen relacionado de los artículos transcritos destaca que:

1. Por una parte, los trabajadores del Estado (o sus beneficiarios) tienen el derecho a disfrutar de una pensión por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte, que será otorgada por los poderes patrones, a través de las instituciones que para el caso determinen o con quien hayan celebrado convenio.

Y a efecto de cumplir con ese derecho, los poderes patrones tienen la obligación de enterar a la institución respectiva las aportaciones que fijen las leyes aplicables.

2. Con independencia de las pensiones anteriores, los trabajadores del Estado de Morelos tienen también derecho a gozar de otra pensión (por jubilación, cesantía en edad avanzada, invalidez o muerte) que se otorga mediante decreto que expide el Congreso del Estado, una vez satisfechos los requisitos que establece la propia Ley del Servicio Civil para tal efecto.

Sin embargo, en relación con este segundo tipo de pensiones a cargo del Estado, la ley no prevé cómo deberán financiarse, ni cómo se distribuirán las cargas financieras en los casos en que el trabajador del Estado que solicita la pensión haya prestado sus servicios para distintos poderes.

140. En atención a lo anterior, y tal como se advierte de los informes presentados por el Poder Judicial de Morelos y por el Instituto Mexicano del Seguro

Social en las diversas controversias constitucionales 142/2017 y 199/2017,[16] así como del portal de transparencia del Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, desde el año de mil novecientos noventa y siete, el citado poder se encuentra inscrito como patrón ante dicho instituto bajo el régimen obligatorio del seguro social; ha enterado las aportaciones respectivas y ha inscrito a sus trabajadores, quienes cubren sus cuotas y reciben las prestaciones que otorga la Ley del Seguro Social, en relación con los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, guarderías y demás prestaciones sociales.

141. Y, por su parte, el Congreso del Estado ha otorgado mediante decreto diversas pensiones en favor de los trabajadores del referido poder actor, con cargo al presupuesto del propio poder, como sucedió en el caso que ahora nos ocupa.

142. Una vez analizado el marco normativo y fáctico en que se desarrolla el sistema de seguridad social y, en especial, el sistema de pensiones para los trabajadores al servicio del Gobierno del Estado de Morelos, se procede a realizar el estudio de fondo de la presente controversia.

143. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Pleno ha sostenido que la Constitución Federal protege el principio de división de poderes, así como la autonomía en la gestión presupuestal entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y que, respecto de este último, tales principios pueden verse violados cuando se incurre en las siguientes conductas:

a) Que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo;

b) Que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y,

c) Que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del

---

[16] Ello se invoca como hecho notorio, en términos de la jurisprudencia P./J. 43/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO."

Poder Judicial; la inmutabilidad salarial, la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.

144. Lo anterior se advierte de la jurisprudencia P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."[17]

145. Asimismo, ha establecido que la autonomía de la gestión presupuestal constituye una condición necesaria para que los Poderes Judiciales Locales ejerzan sus funciones con plena independencia, pues sin ella se dificultaría el logro de la inmutabilidad salarial (entendida como remuneración adecuada y no disminuible), el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de los juzgadores, además de que dicho principio tiene su fundamento en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estatuye la garantía de expeditez en la administración de justicia, su gratuidad y la obligación del legislador federal y local de garantizar la independencia de los tribunales, cuestiones que difícilmente pueden cumplirse sin la referida autonomía presupuestal.

146. Así, si se tiene en cuenta que la mencionada autonomía tiene el carácter de principio fundamental de independencia de los Poderes Judiciales Locales, es evidente que no puede quedar sujeta a las limitaciones de otros poderes, pues ello implicaría violación al principio de división de poderes, que establece el artículo 116 constitucional.

147. Ello se desprende así, de la diversa tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, titulada: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES."[18]

148. Ahora bien, de la lectura del decreto impugnado se advierte que el Congreso del Estado:

• En el artículo 1o. concedió una pensión por cesantía en edad avanzada en favor de José Guillermo Fonseca Pérez, por haber prestado sus servicios en

---

[17] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180538.
[18] Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187, con número de registro digital: 180537.

los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de: psicólogo, adscrito al Departamento de Orientación Familiar del Poder Judicial.

• En el artículo 2o. estableció que la pensión decretada debía cubrirse en un monto equivalente al 50% (cincuenta por ciento) del último salario que había percibido el solicitante; que tal pensión debía pagarse a partir del día siguiente a aquel en que el trabajador se separara de sus labores; **y tal pensión debía cubrirse por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones**.

• Y en el artículo tercero estableció que la pensión concedida debía incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo.

149. En este sentido, debe decirse que resultan inoperantes los conceptos de invalidez en los que se controvierte la forma de calcular la pensión, así como los incrementos respectivos, ya que los vicios que se atribuyen al respecto se hacen depender de aspectos que en forma alguna denotan una afectación al ámbito de facultades del aquí promovente.

150. Por otra parte, el poder actor combate la parte del decreto en donde se establece que la pensión por cesantía en edad avanzada concedida por el Congreso de Morelos deberá ser cubierta por el Poder Judicial de esa misma entidad, con cargo a su partida presupuestal destinada para pensiones, en tanto que ello representa una determinación del destino de una parte del presupuesto de dicho poder.

151. Al respecto, debe decirse que, con base en las consideraciones anteriores, esta Suprema Corte considera que, efectivamente, esa orden emitida por el Congreso Local lesiona la independencia del Poder Judicial actor en el grado más grave (subordinación)[19] y transgrede el principio de autonomía

[19] Sobre los grados de afectación a la independencia entre poderes, el Tribunal Pleno ha señalado lo siguiente:
a) La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión;
b) La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma; y,

en la gestión presupuestal referidos, pues a través de ella el Legislativo dispone de los recursos presupuestales de otro poder, sin que le haya otorgado ningún tipo de participación y sin que hubiera generado previamente las condiciones legales y materiales para que el demandante pudiera hacer frente a esa carga.

152. Aunado a ello, cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto; no define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo, en su caso, se distribuirán las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público y mucho menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al Poder Judicial o Ejecutivo, para que sean, respectivamente, los que cubran aquéllos a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

153. Y si bien, ante esa indefinición, podría pensarse que la propia ley posibilita que sea el Congreso Local quien otorgue las pensiones con cargo al presupuesto de otro poder, esta Segunda Sala estima que es precisamente ello lo que torna al sistema de pensiones del Estado y al decreto aquí impugnado inconstitucionales.

154. Máxime que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado,[20] el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar,

---

c) La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

[20] "**Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la iniciativa de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente, así como las inicia-

modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes, a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué poder o poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello, en términos de la Ley del Servicio Civil.

155. En mérito de las anteriores consideraciones, lo procedente es declarar la **invalidez del Decreto Ochocientos Ochenta y Dos**, publicado en el Periódico Oficial *Tierra y Libertad* número 5435 del Estado de Morelos, el catorce de septiembre de dos mil dieciséis, **únicamente en la parte del artículo 2o., en donde se indica que la pensión** "... *será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado*."

156. En este contexto, cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado al trabajador pensionado y que no fueron materia de la invalidez

---

tivas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.
"Cuando el gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año.
"...
"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones.
"...
"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."
"**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes:
"...
"II. Conocer y dictaminar sobre el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado."

decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades, deberá:

1. Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

2. A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los poderes, deberá establecer de manera puntual:

a) Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

b) En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

157. Finalmente, se exhorta al Congreso del Estado de Morelos a revisar su sistema de pensiones y jubilaciones, a efecto de que ajuste a los principios establecidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en materia de seguridad social, en lo que corresponda.

158. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del Decreto Número Ochocientos Ochenta y Dos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5435.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Eduardo Medina Mora I. (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la controversia constitucional 130/2016, fallada por la Segunda Sala en sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete.

En el presente asunto, la Segunda Sala determinó declarar la invalidez parcial del Decreto Número Ochocientos Ochenta y Dos, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad número 5435, por el cual, el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada en favor de una ex trabajadora del Poder Judicial de esa entidad federativa, y se indicó que la pensión "… será cubierta por el Poder Judicial del Estado de Morelos. Dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 55, 56 y 59 de la Ley del Servicio Civil del Estado."

Al respecto, cabe destacar que, en la sesión de nueve de agosto de dos mil diecisiete, en la que se resolvió este asunto, la Sala falló también –y de manera previa– la controversia constitucional 126/2016, en la que se analizó un decreto similar al antes referido. Y en la discusión respectiva se acordó que:

1) En el punto 2, inciso b), de los efectos precisados en la parte final del considerando último, se agregara la palabra "efectivamente", para que quedara redactado de la siguiente manera: "b) En caso de considerar que debe ser algún otro poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar **efectivamente** los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión";

2) El párrafo último del considerando final, en donde se proponía hacer un exhorto al Poder Legislativo de Morelos para que revisara su sistema de pensiones y jubilaciones, se modificara para efecto de eliminar el exhorto y se redactara de la siguiente forma: "Finalmente, resulta claro que el sistema de pensiones y jubilaciones del Estado de Morelos no responde a los principios establecidos en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en materia de seguridad social"; y,

3) El engrose relativo a la controversia constitucional 130/2016 se ajustara al engrose de la diversa controversia 126/2016.

En este contexto, si bien estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia dictada en el presente asunto, respetuosamente considero que, en el caso, debieron realizarse los ajustes antes precisados, en atención a lo acordado por la Sala.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 31 de octubre de 2017 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos.